

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO
ENGENHARIA DE PRODUÇÃO E SISTEMAS

Fábio André Chedid Silvestre

**A ILEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL CRÍTICA DA INFRA-
ESTRUTURA DE CHAVES PÚBLICAS BRASILEIRA**
Uma Semiótica do Poder

Florianópolis, novembro de 2003.

Fábio André Chedid Silvestre

**A ILEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL CRÍTICA DA INFRA-
ESTRUTURA DE CHAVES PÚBLICAS BRASILEIRA**

Uma Semiótica do Poder.

Dissertação submetida à
Universidade Federal de Santa
Catarina como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Mestre
em Engenharia de Produção e
Sistemas.

Prof. Hugo César Hoeschl, Phd.

ORIENTADOR

hugo@ijuris.org

Florianópolis, novembro de 2003.

**A ILEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL CRÍTICA DA INFRA-ESTRUTURA DE
CHAVES PÚBLICAS BRASILEIRA**

Uma Semiótica do Poder.

FÁBIO ANDRÉ CHEDID SILVESTRE

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção e Sistemas, Área de Concentração em Mídia e Conhecimento e apresentada em sua forma final pelo Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção e Sistemas.

Prof. Edson Pacheco Paladini, Dr.
Coordenador de Curso

Banca Examinadora

Prof. Hugo César Hoeschl, Phd.
Orientador
hugo@linhalivre.net

Prof. Walter Cardoso Félix, Dr.
wfelix@unisul.br

Prof. Carlos Augusto M. Remor, Dr.

Meu amor mais sincero.

Minha filha Pietra.

AGRADECIMENTOS

A expressão dos sentimentos da gratidão somente tem valor quando compartilhados com todas as pessoas que participaram de nossa vida até ali.

Ser grato é menos do que a felicidade vivida quando se tem amigos solidários, quem os tem, pode viver muitos anos.

Nesta medida ainda que se escalonando por ordem, a gratidão é imensa e indivisível.

Agradeço especialmente ao Dr. Hugo César Hoeschl, que além de professor e amigo é um estandarte de esperança e sentido a um grande grupo de trabalho, estudos e convivência.

Nesta mesma ordem, a Professora Tânia Bueno Dagostini, que sem sua indicação de rumos tornaria esta tarefa acadêmica irrealizável.

Assim estendemos a todos os colegas do IJURIS, especialmente a Dra. Cláudia Pomar, um fraterno agradecimento e o reconhecimento de uma dedicação desapegada.

Devemos ainda menção honrosa aos Professores Walter Félix e Carlos Augusto Monguilhot Remor, pelo inestimado apoio pessoal e o acolhimento a este estudante alienígena.

Finalmente, relevo a grande amizade ao Dr. Eduardo Marcelo Castella, parceiro das aventuras e desventuras acadêmicas, sem o que não poderíamos ter chegado até este momento.

Lista de Abreviaturas

AC Autoridade Certificadora
ACC AC Central
AC-Raiz AC Raiz
AGP Autoridade de Gerenciamento de Políticas
AR Autoridade de Registro
CF Constituição Federal
DPC Declaração de Práticas de Certificação
DSA Digital Signature Algorithm
EC Emenda Constitucional
EM Exposição de Motivos
GPS Global Positioning System
HTTP Hypertext Transfer Protocol
ICP Infra-Estrutura de Chaves Públicas
ICP-Brasil Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira
IP Internet Protocol
IPSEC IP Security
ISO International Organization for Standardization
ITI Instituto de Tecnologia da Informação
LabSEC Laboratório de Segurança em Computação
LAR Lista de Autoridades Revogadas
LCR Lista de Certificados Revogados
MP Medida Provisória
PC Políticas de Certificação
PKCS Public Key Cryptography Standards
PKI Public Key Infra Structure
SA Sociedade Anônima
SOCINFO Sociedade da Informação – Ministério da Ciência e Tecnologia
TCI Tecnologia da Comunicação e Informação

RESUMO

Com a materialização de sua Infra Estrutura de Chaves Públicas (ICP-BR), o Brasil enfrenta o desafio de definir padrões operativos técnicos e legais que constituam meios legítimos à consecução de um Governo Eletrônico, calcado numa política pública com ampla participatividade social prescrita e permitida.

As amplas contradições na implantação da ICP-BR, através de três Medidas Provisórias fizeram-na sujeito de amplas críticas vindas das comunidades mais bem informadas havendo, contudo, com a alternância de poder no Governo Federal e a oportunidade de um debate amplo, inclusive através do **I Fórum sobre Segurança, Privacidade e Certificação Digital – 2003**, evento específico proposto pelo agente público responsável pela gestão desta PKI nacional, o ITI – Instituto de Tecnologia da Informação, realimentando um ciclo de aperfeiçoamento deste serviço público, ainda crítico.

Os mecanismos destinados à certificação digital tomarão centro de importância em qualquer estrutura de serviços, Estatal ou privada, que sirva ao atendimento direto das demandas públicas operadas através do ciberespaço. Sua implantação deverá guardar vínculos de pertinência com os substratos jurídicos e tecnológicos, sem perder de vista os impactos semióticos ocorrentes quando da sobreposição e aplicação de soluções virtuais às demandas do mundo físico.

A construção de um universo cultural apropriado onde o governo e o cidadão possam ainda desenvolver o Estado com eficácia e ética, impescinde da tutela constitucional tanto quanto da instrumentalização tecnológica adequada.

Palavras-chave

Governo-Eletrônico, Infra Estrutura de Chaves Públicas (PKI), Certificação Digital, ICP-BR, Democracia, Cidadania;

ABSTRACT

With the materialisation of the Brazilian Public Key Issues Infrastructure (PKI-BR), Brazil is now facing the challenge of defining technical and legal operating standards that provide legitimate means to achieve an E-Government backed by a public policy based on ample participation by society as provided for and permitted by law.

The considerable contradictions in the implantation of the PKI-BR, through three Provisional Measures, have made it subject to wide scale criticism from better informed communities, although with the change of the Federal Government and the opportunity for broad debate, including the I Forum on Digital Security, Privacy and Certification – 2003, a specific event proposed by the public agency responsible for the management of this national PKI, the Information Technology Institute, there has been a cycle of improvements in this public service, although it still remains critical.

The mechanisms for digital certification will become an important area of any governmental structure that provides direct services to meet public demands via the cyberspace. Its implantation must maintain appropriate links with the juridical and technological substrata, without losing sight of the semiotic impacts that may occur when virtual solutions are added and applied to the demands of the physical world.

The construction of an appropriate cultural universe where the government and citizens can still develop the State effectively and ethically, necessarily requires both constitutional protection and adequate technological application.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS	v
RESUMO	vi
ABSTRACT	vii
1. INTRODUÇÃO	1
1.1 OBJETIVOS	2
1.1.1 Objetivo Geral	2
1.1.2 Objetivo Específico	2
1.2 MOTIVAÇÃO	3
1.3 METODOLOGIA E FERRAMENTA	5
1.4 CONTEÚDO DO TRABALHO	6
2. CONCEITOS E ELEMENTOS DE UMA REVOLUÇÃO COMUNICACIONAL	7
2.1 INTRODUÇÃO	7
2.2 GOVERNO ELETRÔNICO COMO TENDÊNCIA	9
2.2.1 Antecedentes Culturais	9
2.2.2 Um Cenário Sócio Econômico	11
2.2.3 Capitalismo Tecnológico	15
2.2.4 Sociedade da Comunicação	19
2.2.5 A Governabilidade Através do Ciberespaço	23
2.2.5.1 Governo Eletrônico. E-Government.	23
2.2.5.2 Um Início de Governo Eletrônico no Brasil	25
2.2.5.3 Espaços para o Desenvolvimento da Democracia	27
2.2.5.4 O Ciberespaço	29
2.2.6 Semiótica Cultural e Inclusão Digital	31
3. A INCONSTITUCIONALIDADE CRÍTICA DA INFRA-ESTRUTURA DE CHAVES PÚBLICAS BRASILEIRA - (ICP-Brasil)	35
3.1 INTRODUÇÃO	35
3.2 ANÁLISE CONSTITUCIONAL CRÍTICA	38
3.2.1 Medidas Provisórias	38
3.2.1.1 Aspectos Institucionais	38
3.2.1.2 As Medidas Provisórias na Constituição de 1988	42
3.2.1.2.1 Limitações Tópicas à Edição de Medidas Provisórias	46
3.2.1.2.2 Legitimidade e Poder	49
3.3 ILEGITIMIDADE DAS CAUSAS E DOS MEIOS	52
3.3.1 Perspectiva Pragmática dos Documentos Públicos Fundadores da ICP-Brasil	52
3.3.1.1 Política de Governo Eletrônico	52
3.3.1.2 Exposição de Motivos nº. 312, da Medida Provisória 2200/2001	54
3.3.1.3 Medida Provisória 2200/2001 de 27/06/2001	57
3.3.1.4 Exposição de Motivos nº.356 da Casa Civil, Ministério da Justiça, Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério do Planejamento	58
3.3.1.5 Medida Provisória 2200/2001-2 de 26/08/2001	59
3.3.1.6 Emenda Constitucional nº. 32 de 11/09/2001	62
3.3.1.7 Exposição de Motivos nº. 00053/02 do Ministério da Justiça, Casa Civil da Presidência da República e Advocacia Geral da União	63
3.3.2 Análise Conjuntural	68
3.3.2.1 A Determinação de Um Objeto Suposto	68
3.3.2.2 A Inconstitucionalidade na Edição de Medidas Provisórias para Legislar Sobre o Ciberespaço	73
3.3.2.2.1 A Contradição das Determinantes Constitucionais	73
3.3.2.2.2 A Invasividade das Competências Constitucionais pelo Poder Executivo	75
3.3.3 A Determinação do Instituído	79
4. CENÁRIO ATUAL	83

4.1 COMITE GESTOR DA ICP-BRASIL, ITI, SERPRO.	83
4.2 ACERVO LEGISLATIVO E REGULAMENTAR PARA A ICP-BRASIL	85
4.3 CENÁRIO DE ENTIDADES CREDENCIADAS	90
4.4 I Fórum Sobre Segurança, Privacidade e Certificação Digital – Análise Crítica de Resultados	90
4.4.1 Linha Geral de Análise	90
4.4.2 Linha Pontual de Análise	92
4.4.3 Resultados Gerais Obtidos	94
4.4.4 Análise Aplicada	95
5. CONCLUSÃO	98
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	104

1. INTRODUÇÃO

A inevitabilidade do desenvolvimento tecnológico, que permeia todo o discurso de evolução social nos aspectos mais distintos, tomando feição de aplicativos efetivos para as relações pessoais, comerciais e de Estado induzindo o direcionamento das novas políticas públicas ao aproveitamento de uma arquitetura de rede mais ou menos integrada têm gerado a necessidade de amplo espectro de estudos multidisciplinares.

A aceitação crescente pelo cidadão usuário de um ferramental ainda que incipiente, suficiente para testar os primeiros passos de uma integração conectiva mais abrangente, bem como, uma crescente e consistente postura de agentes públicos e privados no reconhecimento e implementação de políticas e programas destinados à inclusão digital.

Neste ponto milita o estudo formulado, uma visão de adequação das implementações tecnológicas e jurídicas trazidas pelo Governo Federal, notadamente o Poder Executivo, enquadrando-as dentro de uma semiótica cultural, onde o processo de legitimação das ações públicas de cunho tecnologizante não ocasione, por precipitação injustificada do processo administrativo sobre a realidade constitucional, um campo vasto à exclusão digital, onde o não saber tecnológico é encoberto por um não saber jurídico.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1. Objetivo Geral

O presente trabalho busca demonstrar que a utilização de ferramental e conceitos tecnológicos atuais deve guardar direta relação com os mecanismos jurídicos de legitimação implementar, bem como respeitar os paradigmas de transição semióticos ocorrentes a medida em que se intercambiam as demandas físicas com soluções virtuais. Observando a ocorrência desta fenomenologia na constituição da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-BR).

1.1.2 Objetivo Específico

Analisar o cenário sócio-cultural onde se estabelece a revolução conceitual da informação ao conhecimento.

Reconhecer as primeiras manifestações de um Governo Eletrônico no Brasil.

Analisar aspectos de constitucionalidade na implantação da ICP-Brasil - Infra Estrutura de Chaves Públicas Brasileira.

Apresentar um levantamento legislativo de construção das estruturas materiais e jurídicas da ICP-Brasil.

Analisar o cenário atual e a possibilidade de modificação estrutural na ICP-Brasil, com pesquisa feita sobre o Material do I Fórum de Segurança e Interoperabilidade da ICP-Brasil

1.2 Motivação:

Os conteúdos apreendidos durante as aulas, seminários, pesquisas e os trabalhos acadêmicos apresentados foram direcionados segundo o projeto de pesquisa inicial, o qual foi centrado na seguinte direção : - Área de Concentração em Mídia e Conhecimento com Linha de Pesquisa em Gestão da Inovação Tecnológica;

A rápida evolução dos conceitos e da aplicabilidade das tecnologias de comunicação e informação (TCI) em todos os horizontes possíveis da cultura contemporânea, transformando ferramentas de solução em paradigma de evolução cultural,¹ viceja um campo vasto de estudo nos “territórios limites” entre as ciências concebidas, onde as disciplinas do saber epistemológico passam a relacionarem-se multi-dimensionalmente, incrementando o dado contido na simples informação cartesiana, ultimando assim a obtenção de inteligências e conhecimento.

Ainda, no interior da grande sociedade civil mundial, a capacidade real de compreender e assimilar a influência das transições tecnológicas desde seu corolário de cientificismo de vanguarda, até o peso institucional dos agentes de mercado, interessados em desenvolver somente um marketing de produtos com os resultados das pesquisas que fomentam ou adquirem, opera-se um grande “gap” informacional, que é de fato um abismo cultural e que reside muito além da simples capacidade de utilização de novas soluções técnicas de forma eficiente.

Daí verificarmos no conceitual de Governo Eletrônico um paradigma de gestão da inovação tecnológica, apropriado ao gerenciamento e equalização das ações de Estado

¹ MATELLART, Armand. **Comunicação-mundo: história das idéias e das estratégias**. Ed. Vozes. Petrópolis-RJ, 1994. pág. 143 “...se tem operado rupturas marcantes ou progressivos deslizamentos de sentido que levaram a comunicação’ a passar de uma significação reduzida `a mídia para uma definição com pretensões totalizantes, ou de confinamento em um setor industrial para sua promoção enquanto pedestal de uma nova sociedade... a substituição da ‘ideologia do progresso’ pela ‘ideologia da comunicação’.”

destinadas a intensificar dinamicamente a capacitação cultural e a conectividade dos agentes sociais no e sobre o ciberespaço, através ou não da Internet.

Depois, particularmente a implantação de uma Infra-Estrutura de Chaves Públicas (ICP), destinada à gestão política e tecnológica de uma semiótica criptográfica, materializa-se como poder de Estado contido em normas jurídicas editadas à sombra do pacto constitucional.

A linguagem da lei operando através da linguagem criptográfica assimétrica, um ideal público a ser alcançado, nunca o oposto.

Nesta direção, o implemento tecnológico deixará de ser concebido culturalmente como uma invenção original e antecipatória, para ser um componente da realidade operativa da vida social. Encampado pela determinação de políticas públicas que o direcionam para produção de resultados socialmente efetivos, inculcando-se principalmente como educação pressuposta à cultura que o recepciona.

O ciberespaço como ambiente evolutivo para o desenvolvimento e expansão da consciência humana exige uma realimentação estrutural dos mecanismos de percepção da realidade, pois que sendo um universo virtual opera com uma infinidade de metáforas e comparações simbólicas e que, mais do que explicitar uma verdade racional, acabam por permear uma tecnologização da ética, uma crença desinformada no alcance da técnico-cultura².

Como as peças para a montagem de uma infra-estrutura de chaves públicas (PKI) são padronizadas, mesmo com um conjunto bastante variável de implementos de hardware e software, protocolos, recomendações, algoritmos criptográficos, certificados digitais, autoridades certificadoras entre outros elementos característicos, o que se apresenta como central é que a determinação do modelo geral da operação deste serviço público padrão novidoso, deverá guardar respeito aos princípios constitucionais que regem a ação do Estado

² WIENER, Norbert. **Cibernética e Sociedade – O Uso Humano de Seres Humanos**. 3. ed. São Paulo: Editora Cultrix.3ª. pág. 47: “A simples fé no progresso não é uma convicção própria da força, mas própria da aquiescência e, por isso, da fraqueza.”

na criação das normas, bem como ao aproveitamento absoluto do conhecimento acumulado nos centros de pesquisa nacional, sejam universidades, instituições de pesquisa e desenvolvimento, empresas e núcleos produtivos oriundos da sociedade civil, um termômetro real do conhecimento acumulado na sociedade.

Daí, então ultimar-se através do processo legislativo cameral, uma normação principiológica e amplamente propositiva de intercambiamento constante dos agentes envolvidos, notadamente o cidadão comum, para daí se falar num Governo Eletrônico, uma governança real, partilhada virtualmente pelos governados.

Entendemos o Governo Eletrônico, antes como um comportamento cultural a ser construído na cidadania, objetivando um concomitante uso público e qualificado das TCI criadas ao influxo deste comportamento, pois que a segurança jurídica e tecnológica na era do conhecimento estará menos na lei e nos sistemas tecnológicos do que na consciência do homem, cidadão e usuário, como um conjunto de seus sentidos ligados por instintos e comandados por uma ética racional, então educada para uma conectividade democrática.

1.3 METODOLOGIA E FERRAMENTAS

Esta dissertação foi elaborada com base nas seguintes fases operativas:

- a) Determinação do Objeto:
- b) Mapeamento de conteúdos afins:
- c) Leitura de livros, artigos, teses, dissertações, relatórios, em suporte físico e virtual;
- d) Estruturação do texto;
- e) Análise e Conclusão.

Com o objetivo de integração multidisciplinar com ênfase no uso de ferramentas de Tecnologia da Informação buscou-se esta categorização na formação de inteligência:

a) Debates acadêmicos oriundos das pesquisas objetivamente desenvolvidas para sala de aula, aprimorando a rede de contatos pessoais formadores de diversidade informacional;

b) Participação e acompanhamento de pesquisa científica aplicada na UFSC e no IJURIS – Instituto de Governo Eletrônico, Inteligência Jurídica e Sistemas, com acesso aos conteúdos publicados através de artigos científicos, teses, dissertações e acervo bibliográfico.

c) Pesquisa individual para aplicações científicas e profissionais através de bibliografia textual física e virtual, acompanhamento do desenvolvimento das implementações públicas na área de Governo Eletrônico, bem como a troca de correspondência com profissionais do meio científico, empresarial e do poder público.

1.4 CONTEÚDO DO TRABALHO

No capítulo 2 é analisado o universo cultural onde ocorre a revolução conceitual do ciberespaço, demonstrando conceitos e elementos que justificaram o início da implantação do Governo Eletrônico no Brasil.

No capítulo 3 destaca-se uma análise constitucional e semiológica dos elementos culturais utilizados pelo Executivo para implantar a ICP-Brasil e outras ordens.

No capítulo 4 faz-se uma análise do cenário atual da certificação digital no Brasil, bem como estabelece o resultado de pesquisa qualitativa/quantitativa.

2. CONCEITOS E ELEMENTOS DE UMA REVOLUÇÃO COMUNICACIONAL

2.1 INTRODUÇÃO

Num país de dimensões continentais, como o Brasil, possuidor de enorme diversidade social, o encargo de construção de um Estado Democrático, Republicano e Federativo, onde o equilíbrio sistêmico se dá pela representação popular, pelo voto ou mesmo diretamente, a dimensão da governabilidade se faz patente.

Tomar o controle do curso de um Estado, bem qualificando as suas funções, circunscrevendo seus limites e fiscalizando sua executabilidade, já não é tarefa simples na atualidade. A variedade das demandas populares, acrescidas do contraditório exercício dos poderes decisórios por elites culturais insistentemente permanentes sobre a máquina pública, faz parecer relativa e insuficiente a figura estatal.

Então quando os mecanismos tradicionais de inteligência humana, aplicados à conformação do Estado-governo (incluam-se aqui os três poderes estatais), a ética e a lei, já não são suficientes para o atendimento efetivo das demandas públicas, faz-se mister a busca de soluções em outros campos do saber. Notadamente aqueles onde a aplicação de conhecimentos avançados, menos sujeitos a processos decisórios humanizáveis - a vontade moral do governante ou a jurisdicionalidade aplicada - podem criar um campo mais preciso e imediato de qualificação do indivíduo ou grupo social voltado a uma interveniente e controladora participação na gestão da “res pública”, é o que se propõe com as novas tecnologias da informação e comunicação.

A relevância do tema se torna evidente à medida em que o executivo federal, sob o comando geral da Casa Civil da Presidência da República, em pouco mais de dois anos impulsionou, ainda que centralizadamente, os primeiros passos para a sistematização de uma arquitetura pública de rede capaz de suportar o implemento efetivo de um Governo Eletrônico, inclusive com a publicação de um balanço de realizações e desafios³.

Tendo sido deflagrado um amplo processo nacional de estudos e implementações de ferramental comunicacional em todos os níveis de governo Estadual e Municipal. Entretanto, há que se ter em conta que a adoção de tecnologias de comunicação e informação não representam apenas mais um serviço compulsoriamente à disposição da comunidade, nem tampouco um ou outro portal multifuncional pensado pelo governante para se propor na internet. Estas novas possibilidades tecnológicas não estão no mesmo espaço ou universo das tradicionais atividades do Estado, embora amplamente aplicáveis a todas elas.

As novas tecnologias da informação representam a possibilidade de um relacionamento comunicacional padronizado e simplificado, implementando ampla dinâmica participativa, conectividade social.

Uma das condições históricas de continuidade soberana dos Estados é a sua conformação aos processos tecnológicos disponíveis às comunidades, homogeneizando-se o conhecimento em todas as esferas internas, tendendo sempre a dominar posições de vanguarda e participação nos cenários internacionais relevantes.

Sobretudo porque o processo integracional de governança eletrônica estabeleceu-se em âmbito de debate mundial, já que não se impõe como uma solução da política tradicional, mas sim se agrega à operacionalidade constitucional do governar.

Desta forma temas relevantes como internet; reorganização digital de procedimentos; ferramentas desktop (desenvolvimento, adaptação e capacitação); inteligência artificial;

³ Dois Anos de Governo Eletrônico – Balanço de Realizações e Desafios Futuros. Comitê Gestor do Governo Eletrônico - Secretaria Executiva. 2002. In: ([http:// www.federativo.bndes.gov.br/egov/estudos.htm](http://www.federativo.bndes.gov.br/egov/estudos.htm))

engenharia do conhecimento; inclusão digital; bases de dados inteligentes; democratização do acesso à tecnologia; simuladores e jogos; sufrágio digital permitirão novas abordagens de constitucionalização de procedimentos comunicacionais e suas finalidades públicas⁴.

2.2 GOVERNO ELETRÔNICO COMO TENDÊNCIA

2.2.1 Antecedentes Culturais

A vida em sociedade, nos dias atuais, exige de todos os atores, sejam eles pessoas comuns ou qualquer ficção legal, percepção clara de todos os elementos e variáveis que condicionam a coexistência e a inevitável simbiose social, indispensável à construção de novos conceitos e a recontextualização de tudo aquilo já criado e disponível às comunidades.

Impossível ausentar-se da sensação de amplo desconforto sentido em todos os setores das sociedades, mesmo aqueles mais abastados, onde, bem ou mal, a crise global de conceitos e valores atinge frontalmente aos interesses de manutenção do estado das coisas como se apresentam. O caminho tomado neste fim de século parece dirigir ao amplo confronto dos “desejos” individuais e demandas coletivas postas em oposição, onde não só capital e trabalho, leste-oeste, ricos e pobres, bem e mal, maniqueísmos clássicos, estão em debate, mas o homem entendido em seus conteúdos políticos pós-modernos.

Determinar a transição psico-social, que a rigor é a aceitação de uma nova era e de um novo comportamento mundial, representa hoje o grande desafio do processo de globalização, e que não é em si a evolução, tanto quanto o desenvolvimento de uma cultura da comunicação.

⁴ Hoeschl, Hogo Cesar. As quatro faces do impacto da tecnologia da informação sobre o direito – partes 1 a 4. Webtexto. Florianópolis: Digesto/Ijuris, 1999. In: <http://www.ijuris.org>

A chegada do Terceiro Milênio ; sem hecatombes, sem messias, sem juízos finais(;) apenas responsabilidades percebidas em relação ao planeta; a saturação de seus recursos, a qualidade de vida, a manutenção perpétua da paz, a homogeneização das vantagens do progresso, mesmo causando frustração aos apáticos e aos irados, nada mais fez do que demonstrar a viabilidade do lógico, do essencial, da idéia cientificamente amparada, do “desenvolvimento sustentado” por todos.

A assunção neo-renascentista, com o recentramento das comunicações ao redor da cultura nos anos 80, realimentou o elemento humano como centro de determinação de valor, hoje com contornos bem mais nítidos, com exigências bem mais específicas, pela presença das representações político-partidárias, organizações institucionais, sindicais, de classes culturais, grupos de pressão e o próprio indivíduo amparado nos constitucionalismos democráticos, calcifica irreversivelmente o fracasso das ideologias religiosas milenares de massa, e principalmente as demagógicas e ilusórias representações do “poder popular” manipuladas por poderosos e engenhosos grupos de dominação, embora ainda não se tenha controle social do processo.

Nessa etapa existencial da humanidade, onde o “mundo” foi descortinado a limites nunca antes vistos e a distribuição deste conteúdo cultural, mesmo que longe de ser considerado democrático, amplificou o potencial de resistência de grandes coletividades informadas, dificultando a manutenção de intangíveis dogmas manipulatórios, afronta-nos a elaboração de um projeto de coexistência menos concorrencial, no sentido de destruição dos elementos, mas que, ainda assim, permita manter o vigor do espírito criativo que nos trouxe até este ponto.

2.2.2 Um Cenário Sócio Econômico

Em reação às incertezas político-econômicas que causaram a deflagração da Segunda Grande Guerra, depois de encerrado o conflito, o mundo viu-se redimensionado a partir das diretivas dos planos de reconstrução patrocinados pelos EUA e os demais países aliados, e que determinaram um novo parâmetro de coexistência entre os homens.

A necessidade de planejamento e coesão nas políticas públicas criaram um novo ambiente para os Estados, onde a indústria destinada a criar o pleno emprego e os governos a ampararem os trabalhadores em geral, sustentariam não mais um mercado livre e sem amarras, mas um Estado Industrial Planificado e de Bem Estar-Social, e esta colaboração entre liberalismo e democracia social seriam a base da grande revolução comportamental em que borbulhava a humanidade.

Neste novo ambiente controlado e estimulado pelas fantasiosas escaramuças da guerra fria o homem estabeleceu as bases da mais impressionante revolução nos assuntos que se lhe afetavam a existência. Organizando-se em Estados que protegiam a escalada do desenvolvimento da indústria em todas as suas facetas, compartilhando os avanços tecnológicos surgidos ou especializados na guerra, através de massivos financiamentos. Nos vinte anos seguintes o comércio internacional iria multiplicar-se em dez, fornecendo produtos e serviços que serviam de forma abrangente a praticamente todo o espectro de “necessidades do homem”. Com a descoberta de mais fontes de energia do que era possível gastar, e principalmente com o petróleo até 1973, estabilizado em dois dólares o barril, o processo de aquecimento econômico foi exuberante.

Como o processo social é dinâmico embora não uniforme, a torrente devastadora de industrialização e dinamização dos setores de comércio e serviços (este último o que mais cresceu), viu-se como causa e efeito de outra e talvez a mais influente mudança no “*modus vivendi*” da humanidade : o abandono do campo e o conseqüente perecimento do campesinato. Com efeito, todo o processo sócio-econômico estabelecido até então, fundada na

produção agrícola e no modelo de vida calcado na interdependência do homem e a terra havia em pouco mais de setenta anos, iniciados na Primeira Guerra Mundial, invertido a proporção de ocupação geopolítica inflando os centros urbanos, como jamais haviam sido em toda a história.

Havia-se rompido uma das últimas bolhas do neolítico.

A agricultura mecanizada produzindo cada vez mais, as cidades industrializadas produzindo cada vez mais e muito mais mão de obra especializada sendo demandada pelo sistema de produção, determinaram outra grande variável deste processo : a proliferação da educação secundária e superior, o que ao menos fez elevar-se espetacularmente os índices de alfabetização em todo o globo, coisa observada por HOBBSAWN (1995)⁵:

“A explosão de números foi particularmente dramática na educação universitária, até aí tão incomum que chegava a ser demograficamente negligenciável, a não ser nos EUA. Antes da Segunda Guerra Mundial, mesmo a Alemanha, França e Grã-Bretanha, três dos maiores países, mais desenvolvidos e instruídos, com uma população total de 150 milhões, não tinham, juntos, mais que aproximadamente 150 mil universitários, um décimo de 1% de suas populações somadas. Contudo, no fim da década de 1980 os estudantes eram contados aos milhões na França, Alemanha, Itália, Espanha e URSS (para citar apenas países europeus), isso sem falar no Brasil, Índia, México, Filipinas e, claro, os EUA, que tinham sido pioneiros na educação universitária em massa”.

Assim a qualificação intelectual em massa produziu em progressão geométrica a multi-pulverização de conhecimento e intervenção qualificada vinda das camadas mais baixas e excluídas das populações. Incluindo-se neste contexto as mulheres, que freneticamente passaram a uma coexistência igualitária, aumentando as fileiras profissionais, educacionais, políticas e, sobretudo artísticas, donde puderam mesclar definitivamente seus padrões sexuais.

Com tal revolução urbana, no emprego, no ensino e na relação entre os sexos ; a família viu-se também em vias de confrontação e, no choque das gerações sentiu-se a maior seqüela no modo de convivência entre as pessoas. Já que todo este cenário de revolução era campo fértil para o jovem (a própria cultura e o mercado tornaram-se jovializados), e em certo

⁵ HOBBSAWN, Eric. **Era dos Extremos – O Breve Século XX**, 2. ed. Editora Companhia das Letras, Ed. 1995, pag. 290.

momento “o que os filhos podiam aprender com os pais tornou-se menos óbvio do que os pais não sabiam e os filhos sim”⁶. A imediatização das premências em detrimento da prudência.

Assim o modelo dominantemente patriarcal foi afrontado por uma série de desvalores que o puseram sob crítica histórica. A posição de filho passa a respirar privilégios socialmente aceitáveis pelo trabalho e fantasiosamente insuflados pelas mídias comerciais⁷.

Este impacto resultante de uma determinação de novos desejos e experiências coletivas decorriam necessariamente de um modo de vida incompatível com a anterior letargia da terra como fator agregante. A conexidade das relações sociais ganhava foros de instantaneidade e internacionalidade, fruto desta cultura jovem “que tornou-se a matriz da revolução cultural no sentido mais amplo de uma revolução nos modos e costumes, nos meios de gozar o lazer e nas artes comerciais, que formavam cada vez mais a atmosfera respirada por homens e mulheres urbanos”⁸.

Notadamente quando urbano já não era mais apenas onde se vivia, mas como se vivia, o tráfego de pessoas pelos mais diversos motivos, antes, as migrações neo-colonizantes, depois pela guerra e ultimamente por contingências de emprego, turismo e educação, constituíram uma bem aceita miscigenação multicultural, onde os valores de diversas origens podiam ser incorporados e consumidos em conjunto em qualquer cidade onde se pretendesse encontrá-los. Daí que se tornaram permitidas coisas antes delimitadas por uma carapaça de lei, religião, mas principalmente pela moral consuetudinária, a convenção e a opinião da vizinhança. A cidade agigantando-se e recebendo variadas cargas de miscigenação das gentes que a ocupam acaba por democratizar a variedade e multiplicidade, tudo acaba sendo proibido, nada mais é uniforme.

⁶ HOBSEBORN, opus cit. pag. 320.

⁷ MATTELART, opus cit. pag. 145. Citando E.B. Weiss: “A revolução das comunicações que se operou nos últimos sete anos desenvolveu o desejo de consumo, a responsabilidade social coletiva, a revolta dos jovens, a revolta feminina, a revolta da moda, a era do julgamento individual, em suma, uma nova sociedade”.

⁸ HOBSEBORN, opus cit. pag. 256.

Num mundo onde a tecnologia sustentada por um agigantamento da pesquisa fez desabar a totalidade dos conceitos que haviam ancorado as verdades humanas de até então, a autoridade foi totalmente solapada, na família, no Estado e principalmente na religião. A sociedade enquanto grupo assistente já não é essencial à conquista do básico. O soldo de cada consumidor é seu “ticket” de liberdade, pode comer, beber, manter uma moradia e até possuir penduricalhos não tão declaradamente úteis, a era do individualismo exacerbado, conduzindo ao desequilíbrio na possibilidade de crescimento global isonômico. O consumidor é a figura chave do discurso.

Todas as variáveis sociais apresentadas têm visceral inter-relação com o modelo de exploração do ambiente natural e difusão deste produto, o capitalismo, e que mais modernamente viu-se apropriado, na empresa e no Estado, por intelectuais de aplicativos matemáticos sobre teorias pseudo-sociais e que tem convergido para uma utilização caótica dos insumos básicos, notadamente os recursos naturais, o capital e a informação.

O capitalismo como modelo e suas S. A. a mola propulsora de um progresso que prometia modificar para sempre o modo de vivermos, tudo focado num comportamento de consumo crescente como objetivo está em crise neste fim de século, e a reacomodação dos elementos constituintes deste processo econômico deverão passar a considerar novos fatores.

Neste universo social em expansão de consciência, a tomada do poder não se fará mais pela força, mas nitidamente pelo controle da informação, sustentada pelo capital e voltada para a exploração do meio ambiente.

2.2.3 Capitalismo Tecnológico

Assim ao se tratar de qualquer tema voltado à liberdade do homem, como figura pós-moderna das relações sociais, conduz-se sempre ao repositório histórico do sistema de gestão global dominante. Parte-se então ao vislumbre do capitalismo.

Com a evolução e cristalização dos métodos de troca rudimentares, vertidos em complexos sistemas de transformação das coisas por dinheiro (capital), mais tarde o crédito, o mundo viu uma revolução no comportamento social, a ponto de não termos no presente momento qualquer alternativa sócio-política real capaz de transcender ou ao menos substituir este sistema ideológico calcado no tráfego absoluto de riquezas.

Falar do capitalismo pressupõe aceitá-lo solidamente desde a primeira revolução industrial, onde a construção de complexos industriais tocados na força do vapor e do escárnio trabalhista viu surgir as primeiras impressões do futuro que viria, a massificação da produção, em oposição à manufatura artesanal, incapaz de atender a demandas crescentes e depois, até inexistentes, mas insufladas.

Enquanto teoria econômica, surgida das luzes revolucionárias dos setecentos, fundada numa livre produção e tráfego de riquezas condicionadas apenas pela fluidez do mercado constituído naturalmente ao seu redor, atingiu vários picos cíclicos de ascensão e declínio, seguindo uma progressão, conhecida como curva de Kondratiev (economista russo que desenvolveu uma teoria sobre as oscilações do sistema de capital), chegando ao seu ponto de saturação por ocasião da crise de 1929. E até este período os empreendimentos empresariais aglutinadores de capital, grandes ou pequenos, ainda submetiam-se ao aleatório movimento do mercado.

Mas como produzir ao máximo carece de se consumir ao máximo, então na progressão do comportamento econômico produtivo, viu-se a necessidade de construir o comportamento econômico de consumo, retirando de grande parte dos sistemas econômicos a variabilidade de “humores” do mercado, aplicando-se processos de controle por planejamento

estratégico, que incluíam, como dissemos, uma superposição do Estado com a empresa privada, criando um sistema de economia mista. Tal movimento perdurou sem fraturas até os setenta, quando a crise econômica internacional operada pelo aumento no preço do petróleo e o superaquecimento das economias industriais gerou novo choque.

O que se convencionou chamar de capitalismo, enquanto procedimento econômico, acabou por produzir, pela óbvia supervalorização das finalidades, o lucro e a liberdade no fluxo de riquezas, um descompasso real entre os gigantescos sistemas produtivos (notadamente em forma de S. A.) com suas exigências de produção e as populações de cada localidade, que ora podendo e ora não, acabam por consumir mais o que se produz do que o que seria necessário para a satisfação de valores reais.

Na convergência da apreciação sociológica, em magistral estudo de acurada percepção histórica, datado dos meados de setenta, o Prof. Fábio Konder Comparato, citando John Kenneth Galbraith afirma:

“Hoje os economistas reconhecem que a realidade primária, a ser levada em consideração, na análise do mercado, não são as necessidades individuais dos consumidores e sim o poder econômico dos organismos produtores, públicos e privados. Tirante algumas necessidades vitais – que aliás continuam em larga medida a ser atendidas, na economia capitalista, em função da capacidade econômica do consumidor – as demais são controladas, isto é, abafadas ou estimuladas, pelos organismos produtores, em função dos seus programas de expansão ou de rentabilidade.”⁹

O capitalismo atual, já considerado pós-industrial, vem desde os setenta construindo um novo perfil de operacionalidade, onde as macro-estruturas empresariais comandam o mercado, a partir do planejamento de ações que diminuam o risco das atividades, já que os investimentos com pesquisa e lançamentos de produtos são demasiado elevados, não se podem dar ao luxo de permitir incertezas estruturais que possam vir a fracassar os objetivos empresariais.

⁹ COMPARATO, Fábio Konder. **A Proteção do Consumidor: Importante Capítulo do Direito Econômico**. in Revista de Direito Econômico, nº. 15, Editora Revista dos Tribunais, 1974. pág. 108.

Assim, interferindo diretamente na formação dos preços, protegendo as atividades através da integração vertical com os fornecedores e controlando a demanda dos consumidores, as empresas do capitalismo atual, são essencialmente grandes e imunes ao mercado, operando numa escala aquém do controle direto da concorrência e sempre atreladas ao Estado.

É certo que o agigantamento abrupto da tecnologia foi causa e efeito de uma sobrevida ao capitalismo que a partir da propagação comercial de “novidades” tecnológicas viu-se diante de um novo e quase infinito mercado consumidor. Só que nesta etapa, o planejamento substituiu a incerteza e o poder do capitalismo passou a não mais decorrer da terra e do próprio capital, mas de uma organização de homens e conhecimentos capazes de produzir sob a contingência da antecipação.

O capitalismo renovado no pós-guerra viu-se diferido daquele anterior, estrelado por magnatas monopolistas do poder da empresa. Com a especialidade constante nas atividades, a precisão absoluta exigida no planejamento, a empresa, notadamente as S. A., passou a ter uma gestão profissional envolvendo terceiros não ligados à finalidade pessoal do lucro, mas a uma rentabilidade tal das atividades capazes de manter a continuidade dos projetos e a satisfação dos acionistas. Daí a arguta observação de Seligman quando afirma que:

“... o capitalismo financeiro teve existência surpreendentemente curta, pois a nova classe administradora descobriu que, com um adequado suprimento de fundos oriundos de lucros acumulados, ela poderia muito bem obter êxito sem a tutela de Wall Street.... Hoje em dia é o profissional pago que governa a sociedade anônima”¹⁰.

O capitalismo agigantou e diversificou as linhagens de coisas criadas para serem vendidas em volumes crescentes, gerando uma cadeia de procedimentos voltados a esta finalidade, que posiciona as empresas umas diante das outras e diante dos consumidores.

Daí que o “controle ou administração da demanda é, na realidade, em si mesmo, uma vasta indústria que cresce rapidamente. Ela abrange uma gigantesca rede de comunicações, um grande dispositivo de organizações de comercialização e vendas, quase toda a indústria de publicidade, inúmeras pesquisas auxiliares, treinamento e

¹⁰ Ben. B. Seligman. “The American Corporation: Ideology and Reality”. In: Dissent, v. XI, nº., 1964. P. 323.

outros serviços conexos e uma série de coisas mais. No linguajar cotidiano, diz-se que essa grande máquina e os exigentes e variados talentos que ela emprega estão empenhados em vender mercadorias. Em linguagem menos ambígua isso significa que estão empenhados em controlar aqueles que compram mercadorias”¹¹.

Assim se está diante das principais tarefas dos sistemas de economia, controlar as demandas de consumo dos consumidores finais, o Estado e principalmente o cidadão consumidor.

O que se cristaliza de forma clara no horizonte do pensamento geral é que a mola propulsora do capitalismo não é mais o capital enquanto dinheiro, mídia intermediária de um imaginário “fetiche da mercadoria”¹², mas a crença num mercado de consumo de informação, que não mais diminuirá suas escalabilidades de assimilação dos produtos desta modernidade, físicos e mentais, justificando ao empreendimento capitalista sustentar pela mesma eternidade (*perpetuum mobile*) a transformação do meio ambiente de que retira sua matéria-prima original e para onde devolve os detritos consumidos pela sociedade. Daí, o perigo reside na excessiva mercantilização da informação, gerando deformação fetichista do conhecimento.

E, já não se trata só de economia capitalista, mas de uma noção geral e histórica antropológicamente irrefutável, a natureza expansivo-migratória do homem, uma de suas armas evolutivas, e que agora está sob crítica histórica. Sobretudo porque os espaços exploráveis na natureza física bruta já foram amplamente visitados pelo homem, criando uma noção de finitude, no e do sentido exploratório industrial. A realimentação deste ciclo exploratório dá-se, agora, através do desenvolvimento de produtos para uma ampla aplicabilidade na dinamização de saberes comunicacionais (v.g, um software), resultados do conhecimento tecnológico, como preconizado na cibernética de Norbert Wiener.

Porque encontramos alguns meios de fazer brotar à flor da pele todo o poderio de nossa furiosa natureza de caçadores, mesmo que mitigada por uma razão filosófica, com silhuetas de moral e ética, a jornada do HOMO SAPIENS é ingenuamente linear.

¹¹ GALBRAITH, Jonh Kenneth. **O Novo Estado Industrial**, Editora Nova Cultural, 1985, pág. 152.

¹² MATTELART, opus cit. pág. 51.

Porque atribuímos a estes meios o nome histórico de capitalismo e captamos o seu reflexo racionalizante, nomeado de economia, de modo algum significa que a vida no Planeta Terra, as ações de Estado ou a liberdade individual se reduzem à economia capitalista. Embora quando sociedades inteiras assim crêem o planeta corre sério perigo, mais ainda o homem e sua parca liberdade.

E como relata Castoriadis, a “história é tanto criação consciente como repetição inconsciente”¹³.

2.2.4 Sociedade da Comunicação

Já não se teme mais afirmar que, dos aproximados cem mil anos de cultura humana, estes últimos cem anos propiciaram a construção de um sólido mirante histórico. Seja, pois, por um ciclo de amadurecimento da espécie, seja por uma contingência evolucionária(,) o homem criou um volume tal de soluções técnicas para controlar a natureza que o cerca, tornando-se senhor das variáveis, eliminando as dificuldades de existir.

Enquanto treina o domínio total sobre os elementos, produz massivamente subprodutos das macro-tecnologias que compulsivamente passaram a ser o “mot” econômico de uma infinidade de empresas e Estados, tendo como fluxo final a sociedade em geral.

Como já se afirmou, o arrebanhamento em urbes retirou a possibilidade de auto-sustento familiar pelo uso da terra, gerando uma imensa massa de habitantes dependentes de fornecimento. A cidade moderna é dependente de sustento externo, mesmo porque, nenhum lugar produz tudo aquilo com que se acostumaram a viver os seus consumidores.

A dependência reside na insubstituibilidade psicológica dos bens de consumo gerados pelos sistemas tradicionais de produção, supostamente para satisfazer as necessidades de manutenção da vida. E mesmo considerando as inexoráveis diferenças de padrão entre as

comunidades, mesmo as mais próximas e, pela reconhecida e longínqua linha que separa as castas sociais nas extremidades das pirâmides de escala de todo e qualquer parâmetro social, ainda assim não haverá comunidades auto-suficientes vivendo dentro de padrões capitalistas.

Esta dependência gerada pela monopolização da tecnologia e seu uso social irrestrito produziu várias gerações de cidadãos adoradores das coisas do mercado, que de vez por todas possibilitou a uma grande quantidade de pessoas o acesso a estes mecanismos de facilitação das atividades humanas, gerando inclusive no decorrer das décadas de consumo absoluto uma série de pseudocategorizações sociais, perfilando os homens pela volumetria de consumo e expositividade de sua imagem nestes **universos de consumismo**¹⁴.

Todo esta história, alcançou neste século, através dos meios de comunicação em massa, poder catalizatório suficiente de conteúdos psico-sócio-comerciais que tem o condão de conduzir o imaginário social, seja vendendo produto ou solidificando imagens ideológicas - quase sempre efêmeras -, a partir do universo inter-relacionado do consumo.

Então as sociedades, ultrapassando o estágio de consumidores de necessidades básicas, bailam ao redor de uma ritualização do consumo, onde apenas o necessário é sinal de insuficiência existencial, gerando um mito de desprestígio social. A impossibilidade em adquirir uma série infindável de coisas oferecidas no mercado é sinal de proximidade com as categorias mais baixas da comunidade, frustração e fracasso.

A pressão de consumo sobre as sociedades impossibilita a distinção precisa dos valores dos bens e dos valores próprios da natureza humana, já que postos em paralelo, a grande maioria das coisas é consumida em conjunto, criando um agregado chamado de perfil de consumo.

Daí, a análise de GALBRAITH, onde afirma ser:

¹³ CASTORIADIS, Cornelius. **A instituição imaginária da Sociedade**. Editora Paz e Terra, 3. ed. pág. 33

¹⁴ “Entendido como a aquisição e utilização quase descontrolada, pouco racional, de produtos e serviços de todas as classes, já como tendência provocada pelos fornecedores para aumentar o consumo além da satisfação das necessidades”. (Rubens Stiglitz e Gabriel A. Stiglitz, in “Contratos por Adésion”)

“... verdade que o consumidor pode ainda imaginar que as suas ações respondem à sua própria visão das satisfações. Isso, porém é superficial e aproximado: é resultado de ilusões criadas em conexão com o controle de suas necessidades..., assim, um perfeito estado de equilíbrio com utilidades marginais em toda as partes iguais pode ser quebrado não por uma mudança na renda do indivíduo, ou por uma mudança nos bens disponíveis, **porém por uma alteração na persuasão a que ele está sujeito**”.¹⁵ (grifamos)

Como a sociedade é movida por mecanismos de discurso variado, mesmo considerando a elevação geral dos níveis de compreensão das relações sociais, há uma grande massa humana, inerte, presa aos limites básicos de comunicabilidade, mas não excluídas das novas relações de consumo, com seus contratos adesivos, mensagens comerciais insistentemente auto-evocativas e uma tecnocracia legalmente sustentada. E sem exagero, COMPARATO (1974), desnudando a subserviência mental do consumidor médio, o qualifica como “vítima de sua própria incapacidade crítica ou suscetibilidade emocional, dócil objeto de exploração de uma publicidade obsessora e obsidional, que passa a responder ao reflexo condicionado da palavra mágica, sem resistência”.¹⁶

Assim nestes processos de globalização comportamental, a presença dos elementos de comunicação, as mídias, tem ultrapassando os limites, até da propaganda ideológica (o consumismo é uma ideologia em si) participando ativamente dos sistemas de distensão estatal/legal (privatização e desregulamentação) e social, neste diapasão vale lembrar a concepção meta-política que tem norteadado o capitalismo atual em geral, o neoliberalismo.

Pois que “... no neoliberalismo, a principal tensão política se estabelece entre globalização e hiperlocalização, com os empresários (entenda-se tecnocratas) de um lado imaginando um mundo cada vez mais universalmente homogeneizado como um ‘grande mercado mundial’, e de outro os movimentos sociais tradicionais buscando respostas concretas a demandas localizadas, reconhecimento de direitos específicos de grupos, setoriais, particulares, ou seja, tensão entre destruição e reconhecimento de identidades culturais”.

As identidades culturais não são apenas econômicas, não se referem às antigas lutas do proletariado ou de classes, mas sim à condução do fluxo das capacidades intelectuais,

¹⁵ GALBRAITH, opus cit. pág. 159

¹⁶ COMPARATO, opus cit. 111.

históricas e sociais diante do capitalismo tecnológico, diante das promessas da moderna democracia constitucional, outra racionalização capitalista.

Então como afirma FOUCAULT:

“Depois de Kant, o papel da filosofia é o de impedir a razão de exceder os limites do que é dado pela experiência; mas depois desta época também – isto é, depois do desenvolvimento do Estado moderno e da gestão política da sociedade – a filosofia tem igualmente por função vigiar os poderes excessivos da racionalidade política”¹⁷.

E por que não dizer que tal função cabe a todos os homens conscientes em todas as sociedades, justamente porque, como ressalta o mesmo autor, as lutas da sociedade atual se travarão contra a submissão da subjetividade.

É que já não se trata mais de uma luta apenas pelo poder de exercer o poder, para rentabilizar os próprios interesses e ocupar um privilégio no "welfare state". Este Estado-refugio da nova fase do processo industrial (pós-industrial!), como relata GIDDENS (1975), comporta novas demandas, porquanto "na sociedade industrial as lutas de classes estão centradas na apropriação de recompensas econômicas, na sociedade pós-industrial elas referem-se **aos efeitos alienativos da subordinação às decisões tecnocráticas**"¹⁸.

Ao encerramento da última grande guerra, a cultura mundial viu-se diante de novos paradigmas de coexistência social, sobretudo em decorrência da explosão tecnológica que se sucedeu. Desde as mais elementares ferramentas domésticas, até impressionantes máquinas e sistemas de guerra, projetos de exploração espacial e um grande sistema de comunicação

¹⁷ FOUCAULT, Michel. “**Deux essais sur le sujet et le pouvoir**” – Paris, Gallimard, pag. 297 a 321. Tradução Parcial.

¹⁸ A este respeito: 1) GIDDENS, Anthony. **A Estrutura de Classes nas Sociedades Avançadas**. 2. ed São Paulo: Zahar Editores, 1975, pág. 317. “Como Habermas procura documentar em profundidade, a forma tecnocrática, centrada na legitimação da técnica da tomada de decisões, é na verdade, “ideológica”. E mais; “A tecnocracia não é só a aplicação de métodos técnicos à solução de problemas definidos, mas um *ethos* difundido, uma visão de mundo que inclui a estética, a religião e o pensamento consuetudinário na forma racionalista”. 2) Clémerson Merlin Cléve, opus cit. pág. 52: “Afim há uma radical oposição entre o discurso do tecnocrata, auxiliar do governo, e o jurista ou o político. Enquanto aquele tem em mira o resultado, estes se preocupam com a legitimidade da decisão (o processo de tomada de decisão)... denotam os técnicos inadaptados e mesmo intolerância ao concurso da representação política, entendendo que seus perfis de trabalho não devem ser desvirtuados, tendo de ser mantidos inalterados para que não haja comprometimento em qualquer dos pontos ao sucesso do empreendimento.... de modo peculiar não se adaptam aos processos decisórios que envolvam confrontações de opiniões, sendo adeptos das formulas enclausuradas, **oriundas de conventículos oligárquicos**, devendo ser aceitas ou rejeitadas maciçamente”. Por isto tão afetos aos mandatos imperativos.

globalizante, a engenharia do consentimento, as soluções das ciências, encampadas pelos Estados e grandes grupos econômicos, floresceram um ambiente “hi-tech”.

Com apenas dois séculos imersos nesta experiência científico-grotesca globalizante, o universo existencial de grande parte das populações, sobretudo as capitalistas, já não conseguem mais se dissociar de um modelo tecnológico.

Um desenvolvimento tecnológico que é causa e efeito da superposição cultural das potências norte-atlânticas, sobretudo os EUA, o novo mito de poder, sobre o restante das sociedades mundiais, sejam integrando um modelo aceito, ou recusando-o absolutamente, este o caldo histórico da atualidade.

2.2.5 A Governabilidade através do Ciberespaço.

2.2.5.1 Governo Eletrônico, E-Government.

Com a supervalorização da tecnologia como elemento de convergência de soluções das questões humanas postas ao arbítrio da inteligência, sobretudo com o advento da sociedade da informação, onde a comunicação é pedra de toque para o desenvolvimento pleno do relacionamento entre os homens, a capacitação do Estado com elementos culturais tecnologizados é beneficentemente inevitável.

Embora ainda não uniforme, pois que emergente e não consolidado, um conceitual de aproximação entre a governabilidade estatal e o ferramental das novas tecnologias de comunicação e informação passou a desenhar uma teleológica visão de possibilidades e

adequações funcionais, desde o ponto de vista da própria tecnologia até a sua utilidade primeira, atender o comando constitucional.¹⁹

A essência desta governabilidade eletrônica reside em sua conectividade na net, onde as atividades de governo (serviços ativos e suprimento de conhecimentos) podem ser implementados através das novas TCIs²⁰.

Se todos os cidadãos capacitados não conseguem de forma imediata saber de tudo o quanto se passa nas administrações, as verbas públicas e suas destinações, quem as liberou, se foram efetivamente usadas e procederam das rubricas legais; se há controle do desperdício, com amplo conhecimento público de onde, quanto e como poderão ser utilizados os alimentos ensilados, os remédios estocados, as ferrovias desmontadas, e são apenas exemplos.

A apropriação das linguagens tecnocráticas pelos sistemas legais e complexa executabilidade procedimental do aparato de gestão pública, cria o falacioso discurso do **campo de dominação exclusiva**, onde reina o tecnocrata. Daí que o “tipo principal de oposição ao controle tecnocrático enfatizará a ‘**participação**’ na tomada de decisões, e assumirá com frequência uma forma *cultural* ou, como colocam ROSNAK e outros, ‘*contracultural*’”.²¹(grifamos)

¹⁹ HALDENWANG, Christian Von. “E-Government – an Approach to State Reform in Developing Countries”. Briefing Paper – German Development Institute . “The aim of e-government is to open up new internal e external communication channels to simplify administrative procedures, to improve the accessibility of public actors and service, and to enhance access to information. This often also means that these new technologies are vehicles of democratic, customer oriented, and decentralized models of political decision making and public administration. If these models are to be translated in to practice, reforms must be embedded in an overall concept that takes account of both customers and target-group demand and the changes posed by internal administrative cooperation and networking”. In. ([http:// www.federativo.bndes.gov.br/egov/estudos.htm](http://www.federativo.bndes.gov.br/egov/estudos.htm)).

²⁰ ZIMATH, Patrícia Mascarenhas Bonina et ali. “E-Government and Citizenship.” – Disponível em, www.ijuris.org.br. “According to Dorris (200. Pag. 03), the electronic government uses the technologies of information and communication, combining itself in net, to provide services and information for all the society, at any time and in any place, and to receive feedback, in channel to double hand, fortifying the democracy....For Tappscott (1997), the electronic government is a link government in the net. It binds to the new technology the old internal system and these, in turn bind infrastructure of information in the government, to everything what is digital and to all contributing, supplying, commercial customers, voters and all institutions in the society – schools, laboratories, communications to mass, hospitals and other levels of government, and other nations in the whole world.”

²¹ GIDDENS. Opus cit, pág. 316.

Modernamente não há ação sócio-política mais inteligente, informada e principalmente contracultural do que as novas tecnologias da comunicação e informação.

2.2.5.2 Espaço Constitucional para um Governo Eletrônico no Brasil

O espaço reservado para o tema, dentro do escopo constitucional é absoluto, sobretudo como foi proposto, no sentido de demonstrar que as informações públicas pertinentes à gestão de um Estado democrático respeitarão, necessariamente, a qualidade participativa de sua finalidade.

Estabelecendo primazia teleológica, o Preâmbulo Constitucional deixa claro que se está diante da instituição de um Estado Democrático, **destinado a assegurar o exercício dos direitos** que menciona.

E fazendo leitura fria do artigo 1º. e parágrafo, da Carta Política brasileira, poderíamos deduzir o seguinte:

“A República Federativa do Brasil, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania, cidadania e a dignidade da pessoa humana, pois que todo o poder emana do povo que o exerce diretamente”.

Seguindo a construção Constitucional, o art. 5º. em seu inciso XXXIII, diz:

“Todos tem direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Vale ressaltar que a finalidade informativa do Estado é de tal grau de impositividade, que a lei não poderá limitar senão prazo, o agente público não poderá negá-la, sob pena de sanção. O que se ressalva é a segurança nacional, coisa de contornos relativos.

Com isto habilita-se a sociedade como um todo a exercer o direito constante do artigo 5º. LXXIII, assim:

“Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público, ou entidade de que o Estado Participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”.

O que se quer dizer com isto é que todos as camadas sociais, dos cidadãos às instituições, devidamente informados, potencialmente sobre todas as coisas do Estado, poderão fazer uso legítimo das prerrogativas constitucionais reativas, que não se resumiriam a ações judiciais, mas evidentemente à tomada de parcela do controle do governo, auxiliando-o pela democrática conectividade dos conhecimentos humanos equipados com ferramentas de inteligência.

Como a Carta Magna é proposta em dimensão ao todo, não se deve menosprezar a potencialidade dos princípios gerais, supondo serem materialmente inatingíveis, porquanto, algumas vezes intangíveis.

O que se propõe, é que o princípio da moralidade administrativa, agregado ao caráter informativo de uma democracia sejam evidentemente clarificadores das condições reais em que convivem, em certo momento histórico, uma sociedade organizada.

E pelo que se deduz, tudo o quanto possa ser realizado para o atingimento dos objetivos constitucionais, inclusive a aplicação das tecnologias da informação mais pujantes, deverão assim ser procedidos, pois se há uma forma melhor de fazer realizar-se o Estado, é a esta que devem submeter-se os governantes e usufruir a sociedade.

Tudo o mais é discurso setorial de grupos.

Neste momento, matura um Governo Eletrônico já percebido pelo Estado e pela sociedade civil, um ambiente propício a um grande salto evolutivo das qualidades nacionais, inseridas num mundo bem definido, a ser constitucionalmente conectado.

2.2.5.3 Espaços para o Desenvolvimento da Democracia

A democracia não é, ainda, democrática.

O aparato público como instituição, posto à disposição das comunidades, calcado numa imensa malha legislativa e tocado por membros eleitos do povo, sob os olhos de uma ordem constitucional, não bastam para a efetivação de uma verdadeira democracia constitucional.

Segundo Castotidis, a instituição “é uma rede simbólica, socialmente sancionada, onde se combinam em proporções e em relações variáveis um componente funcional e um componente imaginário”.²²

E na feliz interpretação de Coelho, a “alienação justamente se caracteriza pela dominância do momento imaginário na instituição, o qual se torna autônomo e, assim, propicia a autonomização e a dominância da instituição relativamente à sociedade”.²³

Daí a crise na democracia. Quem domina a instituição domina a sociedade.

É que a superestrutura burocrática criada para a legitimação dos interesses dos grupos dominantes, o Estado, afastando-se da funcionalidade constitucional, sua “*ratio essendi*”, passa a ser permeada pelo elemento imaginário, que à tentativa de justificar os discursos de certas categorias sociais, grupos ou classes, em face de outras, condiciona a máquina estatal pelo elemento ideológico.

A alienação, nesta esfera de relacionamento social, no Estado, implica na impossibilitação dos demais grupos ou classes, de se fazerem representar efetivamente, ou mais apropriadamente, intervirem diretamente na governabilidade para além dos interesses de tais ou quais grupos.

²² CASTORIADIS. **A instituição imaginária da Sociedade**- retirado de Luis Fernando Coelho, em *Teoría Crítica do Direito*, Curitiba: Editora Livros HDV, 1987. pag. 157.

²³ COELHO, Luis Fernando, **Teoría Crítica do Direito**, Curitiba: Editora Livros HDV, 1987. pag. 157/158.

Então, escorando-se em Bobbio, a evolução da democracia política para a democracia social se dará menos pela determinação de quem vota, mas principalmente onde se vota. Por isto “quando se quer saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas **os espaços nos quais podem exercer este direito**”.²⁴(grifamos)

A dominação ideológica do Estado burocrático cria um labirinto propositalmente preparado para dissuadir a entrada de não iniciados ou dificultar a percepção dos que se aventuram em contrapor-se à sua ordem. Por óbvio, a grande massa votante, mesmo supondo um livre exercício de direito, não consegue suplantar o momento do imaginário, pois que não tendo pleno acesso às informações gerenciais aplicadas à gestão da coisa pública tornam-se alienadas.

Então o que se apresenta mais emergencial é a instrumentalização de mecanismos objetivos que representem um agigantamento real na possibilidade de participação dos indivíduos e grupos, um verdadeiro espaço para o exercício da cidadania. O Ciberespaço.

2.2.5.4 O Ciberespaço

O objetivo do tema não busca a discriminação de proposições técnicas específicas, mas a apropriação constitucional das tecnologias de informação existentes, com o objetivo de imprimir efetividade aos princípios e normas do contrato social elementar.

Imersos num mundo de comunicações, a difusão indiscriminada de toda sorte de informações, vagando solta e liberada pelos cabos, canais e variadas ondas de frequência, tem,

²⁴ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**, - Uma Defesa das Regras do Jogo. 3. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra. 1987, pág. 28.

desde o início deste século, provocado a sensibilidade do homem. Em decorrência, difundiu-se a crítica inevitável pela multi-pulverização dos mais amplos e diversos conceitos, deteriorando o sistema de valores sobre o qual repousava o consenso, e com isto tem-se quebrado os estereótipos implantados pelo ensino tradicional da história, filosofia, matemática, literatura, religiões e etc.

Daí, as comunicações abrirem espaço para transformações radicais nas estruturas mentais e políticas, já que sociedades inteiras se comunicam através do que Marshall McLuhan, citado por Marcel Merle chamou de “gesticulação microscópica”, e que não é o discurso como o conhecemos. Considerada em sua onipresença universal, as comunicações representam a base da primeira sociedade planetária.²⁵(grifamos)

A terminologia de McLuhan²⁶ induz ao universo do ciberespaço, que na visão de HOESCHL “trata-se de um ambiente gerado eletronicamente, formado pelo homem, as máquinas, a informática e as telecomunicações, onde é possível a prática de atos de vontade, dotado de limites diversos dos tradicionais ; norteado e dimensionado fisicamente por comprimentos de ondas e frequências, ao invés de pesos e medidas materiais, e não constituído por átomos, mas por correntes energéticas”.²⁷

O que parece bastante relevante é que a percepção desta “nova dimensão” do existir consciente do homem, não foi idealizado para assim manifestar-se, visionária e pré-elaboradamente, o ciberespaço tornou-se, antes e de fato, uma realidade viável.

Desta maneira, toda a órbita capitalista já planeja e executa suas tarefas, desde as mais elementares até outras de repercussão global, dentro da geografia ciberespacial, com alto grau de efetividade, embora com certa inconseqüência.

²⁵ MERLE, Marcel. **Sociologia das Relações Internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Coleção Pensamento Político, vol. 25, 1987, pag. 138.

²⁶ MATTELART, opus cit. pag. 147. - O autor releva que a influente obra do canadense McLuhan está fortemente sustentada em quatro pilares teóricos – Harold Innis e Lewis Mumford, sendo este último tributário dos trabalhos de Pierre Kropotkin e Patrik Geddes. Releva finalmente que a noção de “meio como mensagem” é filiada a Harold Innis “a primeira pessoa a tratar do processo de mudança como implícito nas próprias formas de tecnologia”.

Então, não parece absurdo exigir-se dos Estados que se ocupem da implantação de mecanismos tecnológicos capazes de lhes atribuir a mesma dinâmica de existência bidimensional, material e ciberespacial.

É que no ciberespaço, a tendência à manipulação dolosa de informações terá que vencer, em tempo real, a vigilância fiscalizatória de uma miríade de sujeitos, capacitados pela diversidade e em locais mui distintos, diuturnamente. Então o dolo da corrupção e a indolência do desperdício não terão como se reacomodar placidamente, logo deixarão de serem sistêmicos.

Parece mesmo uma situação de embate político, pois é neste ponto que se verificará quais grupos sociais tenderão a exigirem existir de modos mais secretos, obtusos, obscuros, não participativos, impondo a alienação aos demais grupos interessados. Esta perspectiva é encontrada em LÉVY, quando afirma que “a defesa de poderes executivos, das rigidezes institucionais, a inércia das mentalidades e das culturas podem evidentemente levar a utilizações sociais das novas tecnologias muito menos positivas, conforme critérios humanistas”.²⁸

Sobretudo quando é indelével a constatação do desmoronamento cultural do “postulado a respeito da prioridade do conteúdo sobre a forma”, reconhecido nas obras dos mestres de MacLuhan, quando “insistiram sobre o fato de que o próprio médium determina o caráter do que deve ser comunicado e conduz a um novo tipo de civilização”²⁹.

Neste sentido, o ciberespaço, como “lugar” da convergência operacional de multimídias, deve ser apropriado ao Estado, tanto como ferramental da burocracia, quanto da dinamização cultural da sociedade organizada, extrapolando a “linearidade” ocorrente na

²⁷ HOESCHL, Hugo Cesar. O Ciberespaço e o Direito – digesto.net/ijuris – 25.06.96

²⁸ Cybercultura. Pierre Lévy- retirado da Internet com a seguinte referência - * Trecho da obra «Cybercultura» Editora Odile Jacob (França, 2000).

²⁹ MATTELART, opus cit. pag. 147.

comunicação unidirecional – do Estado para a Sociedade – evoluindo-se para uma multidirecional - da Sociedade através do Estado para a Sociedade.

2.2.6 Semiótica Cultural e Inclusão Digital

A velocidade, senso comum que norteia o imaginário social contemporâneo, implicou a parametrização dos níveis de evolutividade da técnica, sobretudo das que decorreram de avanços científicos atuais, sendo correlativo de análise também do desempenho das sociedades individualmente e como membros de uma reunião planetária.

Ao incremento da universalização perspectiva do ensino e da difusão multimidiática de uma cultura de conhecimentos gerais, o tecido social teve incrementado o nível de discursos necessários à manutenção de sua coesão, sem censura aos modelos tentados, ainda insuficientes à finalidade social e política.

O uso da linguagem natural foi definitivamente sobre-determinado pela interação dos conceitos produzidos no seio cultural do capitalismo, seus negócios, suas estruturas institucionais, sua técnica, suas linguagens secundárias autonomizadas (Economia, Direito, Informática e agora o universo adrede ao Ciberespaço), afastando o limiar do saber para um devir indeterminado.

Contudo, a exigência crítica de conhecimentos dinamicamente atuantes, erigiu o individualismo capitalista da informação numa barreira natural à vida na sociedade do conhecimento, o que pressupõe um novo “modus vivendi”, com as bases para uma “comunidade horizontal”³⁰.

Esta horizontalização, já percebida como uma variável inerente ao ciberespaço, encontra-se na base da construção de um saber comunitário, portado pelo conjunto da

humanidade, desenvolvendo-se no espaço cibernético, aqui entendido como o espaço virtual onde a comunidade reconhece a si mesma e conhece seu próprio mundo, já que o elabora num conjunto participativo, distante do fracionamento enciclopedista do Iluminismo, um espaço de saber vivo e dinâmico, uma verdadeira “plasmopédia” LEVY (1994), uma organicidade típica da revolução conceitual da multidisciplinariedade.

O impacto informacional e, portanto, comunicacional, é o pano de fundo de uma transição semiótica ou semiológica da cultura planetária, pois a convergência de simbologias, signos, mas ao mesmo turno, sistemas comunicacionais inteiros, para o etéreo do ciberespaço, consciente ou não, desestruturam a ancestralidade neolítica da linguagem natural e simbólica conhecida, coisas como espaço e tempo, grafia, língua falada, presencialidade e etc.

Assim, como sugere a Teoria Cibernética, “a sociedade só pode ser compreendida através de um estudo das mensagens e das facilidades de comunicação de que disponha”, de seus códigos culturais, que se constituem em verdadeiros programas modelizadores³¹.

Estes códigos culturais são definidos como sistemas semióticos, pois como estruturas de grande complexidade dimensional reconhecem, armazenam e processam informações com uma dupla finalidade: regular e controlar as manifestações da vida social, do comportamento individual ou coletivo. Ao passo de serem um produto da sociedade, também sobre ela reimpõem condicionamentos.

Nesta perspectiva, cabe pragmaticamente - no sentido da semiótica de Charles S. Peirce - proceder a uma análise dos elementos componentes da realidade cultural em foco, considerando todos os efeitos práticos produzíveis pelo objeto cultural, seja signo, código ou sistema. Buscando na constatação do verificável, a construção mais completa do objeto, em cada circunstância previsível. É, portanto, a responsabilidade ética de apreender um “tudo ou

³⁰ PRUEITT, Paul S. “Foundations for Knowledge Science in the 21st. Century. In www.peirce.org/writings.html

³¹ WIENER, Noerbert. Opus cit. pág 19.

todo” possível, de um dado objeto cultural, inclusive e principalmente a presença do outro, seja como venha inserido no texto histórico dado.³²

Como se verifica neste trabalho, a ocorrência de uma modelização ciberespacial, a artificialidade da inteligência e neurociências, a utilização de grandes quantidades de bancos de dados através do conceito de hipertexto, a teorização de uma governabilidade digital e a incidência de mecanismos tecnológicos específicos (PKI), através de legislações nacionais variadas, é conteúdo cultural de impacto semiótico suficiente ao anteparo das constatações realizadas, inclusive dos aspectos críticos.

A leitura semiológica das novas linguagens relacionais tendentes à geração de significados na arquitetura ciberespacial, associadas aos mecanismos tecnológicos desenvolvidos, devem ser agora amplamente debatidos por atores bem específicos (ao menos Cidadão e Estado), pois que a representação de ausência institucional, vazio burocrático, não conectividade, isolamento informacional e impossibilidade tecnológica material, já vem sendo produzida e gravada na linguagem científico-política com a expressão inversa de sua contingência ou amplitude ética, interpretada como Inclusão Digital.

Segundo cremos, a percepção democrática de deslocamento do poder-valor sócio-constitucional do capital para o conhecimento, permite a natural participatividade de todos os homens, pois desloca da matéria física circulante para a circulação cibernética do saber **ão**) o ponto de convergência desta revolução cultural, avanço do ser sobre o ter, a consciência sobre o instinto³³.

³² PEIRCE, Charles S.. “Semiótica” - Estudos. 1. ed. São Paulo: Editora Perspectiva S.A, 1983, pág. 194 e 195. “O que se procura, portanto, é um método que determine o significado real de qualquer conceito, doutrina, proposição, palavra ou outro signo. O Objeto de um signo é uma coisa; seu significado, outra. Seu objeto é a coisa ou ocasião, ainda que indefinida, à qual ele deve aplicar-se. Seu significado é a idéia que ele atribui àquele objeto, quer através de mera suposição ou como uma ordem, ou como uma asserção.”

³³ PEIRCE, opus cit. pag. 304. O autor releva o conjunto de elementos que representam a consciência, enquanto atividade mental objetiva. “Ao mesmo tempo vimos que havia três tipos de inferência : Primeiro, Inferência Intelectual com suas três variedades, Hipótese, Indução e Dedução; Segundo Juízos de sensação, emoções e movimentos instintivos que são hipóteses cujos predicados não são analisados na compreensão; e Terceiro, Hábitos , que são Induções cujos sujeitos não são analisados em extensão> Esta divisão leva-nos a três elementos da consciência: Primeiro: Sentimentos (Feelings) ou Elementos de compreensão; Segundo, Esforços (Efforts) ou

Neste sentido, a proposição crítica encetada em face da formatação inconstitucional de uma fonte simbólico-jurídica, a infra-estrutura certificadora, sem a devida profundidade pragmática de construção institucional produz efetivamente um “standard” de exclusão digital, onde o não saber tecnológico é encoberto por um não saber jurídico.

3 A ILEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INFRA –ESTRUTURA DE CHAVES PÚBLICAS BRASILEIRA (ICP-BR)

3.1 INTRODUÇÃO

O Estado contemporâneo passa por sua maior crise³⁴ histórica, pois vem enfrentando desafios decorrentes da carência de mitos sobre os quais embasavam-se placidamente as políticas e estruturas materiais de governo, enfileirando, em contraponto a sociedade organizada, atualmente bastante capaz de verificar distorções e propor soluções, irremediáveis diante do impacto da velocidade das informações.

Nestes tempos democráticos, a sociedade ainda resvala numa série de conflitos decorrentes do exercício dos poderes executivos, suas finalidades primordiais e a efetividade de sua ação.

elementos de extensão; e Terceiro, Noções (Notions) ou Elementos de informação, que é a união da extensão e da compreensão.”

³⁴ Entendemos o conceito de crise a partir da seguinte perspectiva, encontrada em Gerd Bornheim, in “Crise da Idéia de Crise” (A Crise da Razão, organizado por Adaauto Novaes, Ed. Minc/Funarte e Companhia das Letras, RJ, 1996): “O verbo de origem é *krino*, e apresenta os seguintes significados :1) “escolher”, “separar”, “distinguir”, “discernir o verdadeiro do falso”; 2) “julgar”, “pronunciar um julgamento”; 3) “julgar”, “decidir”, “pronunciar”; 4) “julgar”, “pôr em julgamento”. Na voz média, significa: 1) “escolher para si”; 2) “decidir”, “julgar”, “explicar”; 3) “estar em luta”, “disputar”, “combater”. A palavra *krisis* quer dizer: “escolha”, “julgamento”, “sentença”, e também “debate”, “disputa”. Nisso tudo não parece haver traço de negatividade – ao contrário: há a força de escolher, julgar, discernir, debater; são palavras ligadas à força do pensamento e, portanto, à criação da filosofia, da ciência. ... Para Marx, a crise é vista como o rompimento da contradição (meio pelo qual se estabelece o jogo das crises) pág.50.

O tema da legitimidade é, portanto, recorrente, pois situa os poderes estatalizáveis dentro dos limites estabelecidos através dos mecanismos sócio-constitucionais, implicando sempre na crítica a toda e cada conduta típica materializada pelos circunstanciais executores das atividades públicas.

Evidencia-se, também, bastante claro que o imaginário da democracia, nas diversas nuances que se tem produzido em cada cultura nacional, não obteve pleno êxito no controle das pulsões de poder, na gestão dos arquétipos de dominação, subliminares à constitucionalização da sociedade. Daí a arguta observação princípio-sociológica deixada por Rousseau³⁵, quando afirma que: ***“O mais forte nunca é bastante forte para ser sempre o senhor, se não transformar sua força em direito e a obediência em dever”***.

Desta paradigmática assertiva exsurge sempre a questão da legitimidade, que nos dizeres de COMPARATO³⁶, *“... nunca é suscitada pelos que detêm o poder, mas pelos que se lhe submetem, ou que aspiram à possuí-lo”*, pois a ilegitimidade é sempre contraditória e portanto crítica, sobretudo nas democracias constitucionais.

A natureza dinâmica e fragmentária da sociedade permite, apesar e através do racionalismo legal, o desvirtuamento contínuo das instituições contratadas constitucionalmente, redirecionando-as segundo uma rede de acordos privados, que postos na dimensão político-partidária, determinam as *“exclusões e coalizões”* que representam o modo *“como se move, se desloca e se transforma lentamente uma constituição”*.³⁷

³⁵ “Le plus fort n’est jamais assez fort pour être toujours le maître, s’il ne transforme sa force en droit et l’obéissance en devoir. (Jean Jaques Rousseau, O Contrato Social, livro 1º., Cap. 3º.)

³⁶ COMPARATO, Fábio Konder. O Poder de Controle na Sociedade Anônima, 2ª. Ed. São Paulo, Ed. RT, 1977. p.385.

³⁷ BOBBIO, Norberto. “O Futuro da Democracia, Uma Defesa das Regras do Jogo”. 3ª. ed. ED Paz e Terra Política. RJ, 1986. p. 135. Ainda neste tema : Proibição ao mandato imperativo, onde : “A idéia de que o representante, uma vez eleito e enquanto eleito membro do órgão soberano do estado representativo, o parlamento, deva exercer o seu mandato livremente, não vinculado às solicitações de seus eleitores (que apenas podem ser solicitações feitas para satisfazer ou individuais ou corporativos), é uma das expressões mais características da polêmica dos escritores políticos e de direito público em defesa da unidade do poder estatal – da qual é garantidor o soberano, seja ele o príncipe ou o povo - contra o particularismo das camadas. p. 137.

Os processos públicos de manutenção das identidades culturais e políticas, disponibilizados na Constituição compõem a primeira grande instância de resistência dos demais grupos sociais, não efetivamente representados no sistema estatal, nem incluídos nas redes de acordos privados hegemônicos. Mas não por isto estão adreces do exercício de algum poder crítico, porquanto compondo uma massa de opinião pública, mais ou menos qualificada, estabelecem, segundo LOCKE³⁸, *“a lei da opinião ou da reputação, chamada também de lei filosófica e que, junto com a lei divina e a lei civil, faz parte do conjunto de regras às quais os homens devem recorrer para julgarem sobre a retidão de suas ações. A lei da opinião tem seu suporte no louvor e na reprovação, sua função é de árbitro da virtude e do vício”*. O que na democracia capitalista retornaria à via das tutelas jurídicas ou das manifestações pacíficas da sociedade organizada, tudo visando a informativização plena das capacidades públicas e individuais, a autonomização das consciências.

Impor ao exercício do poder os limites já traçados pela razão e institucionalizados pela Constituição passa a ser não mais um direito, passivo, mas uma obrigação inelutável, uma repulsa orgânica à simples processualidade dos comandos executivos, pano de fundo da *“economicização da política”* e da *“minimização da vinculação jurídica dos fins políticos”*, conduzindo à *“juridicização do governar”*, nos dizeres de CANOTILHO³⁹.

Com a reedição da Medida Provisória 2.200/2001-2, a tecnocracia federal, antecipou as ideologias que nortearão as políticas de implantação de um Governo Eletrônico no Brasil, bem como reafirmam sua sanha legiferante, a supressão e o deslocamento das competências naturais do Estado, tudo focado na superposição de poderes inflados à Casa Civil da

³⁸ “Opinião Pública e Revolução”, Milton Moreira do Nascimento, Ed. Nova Stella : Ed. Universidade de São Paulo, São Paulo. 1989. p. 38.

³⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador”,.. Coimbra Editora, Limitada.1994. p.488.

Presidência da República. Coisa severamente criticada por segmentos representativos da sociedade organizada.⁴⁰

Daí o tema central, a introdução de modelagens tecnológicas nas atividades de governo-sociedade em face da proliferação de Medidas Provisórias como ferramenta de vulgarização legislativa e desestruturação do Estado de Direito.

3.2 ANÁLISE CONSTITUCIONAL CRÍTICA

3.2.1 As Medidas Provisórias

⁴⁰ Levantamento realizado por Aldemário Araújo Costa. In Documento Eletrônico e Assinatura Digital (Uma Visão Geral). In verbis “Veja algumas das críticas: a) de Marcos da Costa e Augusto Tavares da Comissão de Informática Jurídica da OAB de São Paulo (em <http://www.cbeji.com.br/artigos/artmarcosaugusto05072001.htm>); b) da CertSign (em http://www.certisign.com.br/imprensa_mix.html#); c) da Sociedade Brasileira de Computação (em <http://www.sbc.org.br>) e d) da OAB (logo adiante). A primeira nota da OAB: “A Ordem dos Advogados do Brasil vem a público manifestar o seu repúdio à nova Medida Provisória nº 2.200, de 29/06/2001, que trata da segurança no comércio eletrônico no País. A MP, editada às vésperas do recesso dos Poderes Legislativo e Judiciário, desprezou os debates que vêm sendo realizados há mais de um ano no Congresso Nacional sobre três projetos a esse respeito, um dos quais oferecido pela OAB-SP. Ao estabelecer exigência de certificações para validade dos documentos eletrônicos públicos e privados, a MP não apenas burocratiza e onera o comércio eletrônico, como distancia o Brasil das legislações promulgadas em todo o mundo. Pior: ao outorgar poderes a um Comitê Gestor, nomeado internamente pelo Executivo e assessorado por órgão ligado ao serviço de segurança nacional, o governo subtrai a participação direta da sociedade civil na definição de normas jurídicas inerentes ao conteúdo, procedimentos e responsabilidades daquelas certificações.”

Tudo isso é motivo de extrema preocupação no que tange à preservação do sigilo de comunicação eletrônica e da privacidade dos cidadãos, num momento em que grampos telefônicos têm se proliferado país afora, afrontando, inclusive, o livre exercício da advocacia. Brasília, 03 de julho de 2001. Rubens Approbato Machado. Presidente nacional da OAB”. A segunda nota da OAB: “A Ordem dos Advogados do Brasil reconhece a sensibilidade do Governo Federal em acolher as críticas e sugestões manifestadas na primeira edição da Medida Provisória nº 2.200, alterando-a substancialmente em pontos fundamentais, a saber: 1) determina que o par de chaves criptográficas seja gerado sempre pelo próprio titular e sua chave privada de assinatura seja de seu exclusivo controle uso e conhecimento (§ único do art. 8º); 2) eleva o número de representantes da sociedade civil no Comitê Gestor (art. 3º); 3) limita os poderes daquele Comitê à adoção de normas de caráter técnico (incisos II e IV do Art. 5º e caput do art. 6º), bem como lhe determina a observância de tratados e acordos internacionais no que se refere ao acolhimento de certificações externas (inciso VII do art. 5º); 4) estabelece que a identificação do titular da chave pública seja presencial (art. 9º); 5) limita os efeitos legais da certificação ao próprio signatário (§ 1º do art. 12º); e 6) utiliza outros meios de prova da autenticidade dos documentos eletrônicos, afastando, assim, a obrigação do uso nos documentos particulares de certificações da ICP-Brasil (§ 2º do art. 12º). Entende a OAB que tais disposições são fundamentais para o restabelecimento de um ambiente que assegure a privacidade, segurança e liberdade nas manifestações de vontade dos cidadãos realizadas por meio eletrônico. Independente desses verdadeiros avanços, a OAB continua certa de a disciplina do documento eletrônico, da assinatura digital e das certificações eletrônicas deva nascer de um amplo debate social, estabelecido em sede própria, qual seja, o Congresso Nacional, razão pela qual manifesta sua confiança em que a nova redação da MP não representará prejuízo ao andamento regular dos projetos de lei que tramitam atualmente em nosso Parlamento.” In. *Direitonaweb.adv.br*, ano I, 13ª. Ed., 2002.

3.2.1.1 Perspectiva Institucional

Para a análise dos aspectos de constitucionalidade estrita, bem como as (repercussões críticas de caráter semiológico e questões de técnicas estruturais ou não, buscamos analisar o conjunto mínimo de documentos públicos editados pelo Poder Executivo componentes de uma análise pragmática.

O Estado Constitucional contemporâneo logrou estabelecer-se a partir do contratualismo constituinte originário, circunscrevendo a extensão das liberdades, a natureza do modelo de coexistência social e o substrato normativo para a elaboração das leis.

Entretanto, como assevera BOBBIO (1986)⁴¹, há que se distinguir entre o “ideal” e a “matéria bruta”, o que no âmbito da constituição se diria, distinguir entre “formal” e “real ou material”, como forma de captação entre o resultado socialmente almejado e a realidade efetivamente constituída através do que se dá como aplicação constitucional efetiva.

Tal perspectiva é, contudo, relativa não só a uma impossibilidade teórica de conversão do “espírito da lei” numa práxis, visivelmente diversa do ideal, mas precisamente pela pragmática utilização dos poderes constitucionais segundo artifícios procedimentais, que autonomizados, enquanto técnica racional, não provém conteúdo principiológico-social, representando apenas abuso de poder legislativo.

Nesta seara de transformação do conteúdo constitucional em matéria legal, as Medidas Provisórias encontram seu espaço de realização, e passam a interferir na vida do cidadão, segundo critérios de legitimidade e efetividade nem tão claros e justificáveis, mas quase sempre invencíveis.

A ocorrência desta modalidade constitucional legislativa, incerta no exercício do poder executivo, não significa arbítrio “*prima facie*”, mesmo que na prática verifiquem-se distorções graves em sua utilização. A doutrina mais culta não dissente, nem na historicidade

construtivo-participativa do instituto, como mecanismo de dinamização das relações práticas de governo, tampouco submete-se ao entendimento de que se trataria apenas de oportunizar amplos e ilimitáveis poderes ao governante.

O debate justifica-se, pois como a produção do arcabouço legislativo tem procedência, dentro das teorias tradicionais de divisão dos poderes do Estado, precipuamente nas atribuições do Poder Legislativo, ao raiar da sociedade tecnológica incubada no período do “welfare state”, tais premissas rompem-se⁴². O executivo passa a participar ativamente do processo legislativo em constante movimento de reacertamento, sobretudo da realidade sócio-econômica, o que não implica numa supressão de competências constitucionais, ao contrário, em sua plena distribuição.

Além disto, o sistema que permeia a legiferância executiva, também atribui aos demais Poderes, ao Legislativo e principalmente ao Judiciário, uma enorme parcela de controle desta atividade, o que pressupõe que a sociedade não estaria desprotegida dos abusos do “príncipe”, mas em certas ocasiões, talvez apenas imóvel ou imobilizada, certamente não pela Constituição, mas sobretudo pelo imaginário capitalista, com sua enorme lista de promessas não cumpridas e de desejos suspensos por uma eterna “crise existencial e moral” na democracia representativa contemporânea⁴³.

⁴¹ BOBBIO, opus cit. pag. 21.

⁴² CLEVE, Clémerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2000. pag. 58,59,60. “Ao lado daquelas leis que, efetivamente, respondem às características reclamadas pela concepção clássica (generalidade, abstração e permanência), outras são efetivamente editadas, mas exatamente para regular situações transitórias, emergentes, conjunturais. Por vezes, essas leis veiculam medidas concretas que desmentem a doutrina jurídica liberal. A lei, que ostentava a condição de garantia de liberdade (tal como o liberalismo a concebe); que não passava de regra jurídica delimitadora da esfera livre de atividade das pessoas e suas relações recíprocas, agora assume caráter nitidamente instrumental ou de meio de intervenção do Estado: enfim, torna-se um instrumento de conformação social. A lei-garantia e a lei-instrumento passam a conviver. Nem todos os juristas compreendem o fenômeno”. Definindo-se : “A lei, com o surgimento do Estado de Direito, é o ato normativo sancionado pelo Estado em face da manifestação dos órgãos competentes”.

⁴³ BOBBIO, opus cit. p. 22-30 : O autor sanciona como promessas da democracia não cumpridas em face das seguintes demandas ocorridas no seio do Estado Democrático Contemporâneo: a) Nascimento da sociedade pluralista; b) Revanche dos interesses; c) Persistência das Oligarquias; d) O espaço limitado; e) O poder invisível; f) O cidadão não educado; g) O governo dos técnicos; h) O aumento do aparato; i) O baixo rendimento.

Nesta etapa de re-fundição do Estado, numa espécie definitiva de agente dos “mercados” e de coadjuvante da globalização, a aplicação do direito, como objeto de consumo, padronizado e desmaterializado, suportado apenas pela positivação formal que o apresenta, serve efetivamente à finalidade de dominação ideológica⁴⁴.

E como bem observa Ferraz Jr.:

“Para o mundo jurídico o advento da sociedade do *animal laborans* significa, assim, a contingência de todo e qualquer direito, que não apenas é posto por decisão, mas vale em virtude de decisões, não importam quais, isto é, na concepção do *animal laborans*, criou-se a possibilidade de uma manipulação de estruturas contraditórias, sem que a contradição afetasse a função normativa”

É o momento de “identificação do *jus* com a *lex*”, resultando que “no direito esta lógica da sociedade de consumo torna-o mero instrumento de atuação, de controle, de planejamento, tornando-se a ciência jurídica um verdadeiro saber tecnológico”.⁴⁵

⁴⁴ A este respeito ver nota 17.

⁴⁵ FERRAZ JR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1996, pág. 26. – O autor releva o conceito de *animal laborans*, como uma etapa definitiva de conceitualização do “mundo” que cerca o homem atual, diz: “Como o *animal laborans*, o homem que labora, ou lato sensu, o operário, está no mundo, mas é indiferente ao mundo, mesmo porque o labor, por assim dizer, numa certa medida, não precisa do mundo construído pelo homem, a atividade do labor é uma atividade extremamente isolada. Em termos de labor compartilhamos todos de um mesmo destino, mas não compartilhamos de coisa nenhuma, porque a sobrevivência acossa a cada qual individualmente e nos isola uns dos outros. O homem movido pela necessidade não conhece outro valor, nem conhece outra necessidade, senão sua própria sobrevivência. Na sociedade de operários somos todos equalizados pela necessidade e voltados para nós mesmos. Somos força de trabalho e nesse sentido, um produto eminentemente fungível. No mundo do *animal laborans*, tudo se torna absolutamente descartável. Nada tem sentido, senão para a sobrevivência de cada qual, ou seja, numa sociedade de consumo, os homens passam a ser julgados, todos, segundo as funções que exercem no processo de trabalho e de produção social. ...

A filosofia do *animal laborans* deste modo assegura ao direito enquanto objeto de consumo, uma enorme disponibilidade de conteúdos. Tudo é passível de ser normado e para uma enorme disponibilidade de endereçados, pois o direito não depende mais do status, do saber, do sentir de cada um, das diferenças de cada um, da personalidade de cada um. Ao mesmo tempo continua sendo aceito por todos e cada um em termos de uma terrível uniformidade. Em suma, com o advento da sociedade do *animal laborans*, ocorre uma radical reestruturação do direito, pois sua congruência interna deixa de assentar-se sobre a natureza, sobre o costume, sobre a razão, sobre a moral e passa reconhecidamente a basear-se na uniformidade da própria vida social, na vida social moderna, com sua imensa capacidade para a indiferença. Indiferença quanto ao que valia e passa a valer, isto é, aceita-se tranqüilamente qualquer mudança. Indiferença quanto à incompatibilidade de conteúdos, isto é, aceita-se tranqüilamente a inconsistência e se convive com ela. Indiferença quanto às divergências de opinião, isto é, aceita-se uma falsa idéia de tolerância, como a maior de todas as virtudes. Este é afinal o mundo jurídico do homem que labora, para qual o direito é apenas e tão somente um bem de consumo”. Pág. 28

⁴⁵ CASTORIADIS, Cornelius. **A Instituição Imaginária da Sociedade**. 3. ed, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra. 1982. pag. 159. Sobre o tema: Luis Fernando Coelho. Teoria Crítica do Direito, opus cit., p. 160: “Quando um ou mais grupos microsociais adquirem certo grau de hegemonia, assumem o controle do Estado, tornam-se detentores do poder político, o qual não é de modo algum uma estrutura hierárquica uniforme e coerente, encimada por um líder tradicional, carismático ou legal, mas um jogo que integra as hegemonias exurgidas no seio da microsociedade e que devem articular-se em seu próprio interesse, ainda que, no plano individual, essa articulação possa ser inconsciente, em virtude da manipulação ideológica e da conseqüente alienação.” Mais: Sobre esta perspectiva de ideologização capitalista da política enquanto relação Estado-Cidadão ver Fábio

Mecanicizado, pela supressão da legitimidade participativa – consciência livre sobre a cidadania - calcado numa falaciosa idéia de emergencialismo inelutável das questões públicas, postas sob o crivo econômico, o processo decisório legislativo, levado a cabo por competência do executivo, acaba por encontrar um vigoroso discurso de imposição da alienação à sociedade, que “se caracteriza pela dominância do momento imaginário na instituição, o qual se torna autônomo e, assim, propicia a autonomização e a dominância da instituição relativamente à sociedade”.⁴⁶

E como já observamos, em artigo publicado⁴⁷:

“A superestrutura burocrática criada para a legitimação dos interesses dos grupos dominantes, o Estado, afastando-se da funcionalidade constitucional, sua “*ratio essendi*”, passa a ser permeada pelo elemento imaginário, que à tentativa de justificar os discursos de certas categorias sociais, grupos ou classes, em face de outras, encabresta a máquina administrativa pelo elemento ideológico”.

Concluindo que “a alienação, nesta esfera de relacionamento social, no Estado, implica na impossibilitação dos demais grupos ou classes, de se fazerem representar efetivamente, ou mais apropriadamente, intervirem diretamente na governabilidade para além dos interesses de tais ou quais grupos”.

A deliberada alienação imposta à grande massa de cidadãos, por castas sociais hegemônicas, os tecnocratas, grupos econômicos, interesses políticos regionais e outros interesses alienígenas “invisíveis e indizíveis” ganham reforço no Estado privatizado, pois sem a tutela plena do Estado gendarme, os núcleos de poder político ainda ativos e influentes na administração pública recostar-se-ão na gestão da fiscalização das concessões dos serviços públicos, através das agências de controle, regulação e fomento, e da formatação de poderes instáveis à comissões executivas, com eficácia imediatamente duvidosa, reavivando a persistência de um cartorialismo de mercado. E não se está a falar de corrupção, mas a

Konder Comparato, opus cit. p. 386: “Perante a ascensão irresistível da idéia democrática, na História contemporânea, o poder autocrático ainda encontrou um meio inteligente de sobrevivência: foi o de procurar transmutar os seus comandos em decisões populares”.

⁴⁶ Coelho. Opus cit. pág. 164.

apropriação econômica do resultado de uma semiose social em construção, como fonte de receita financeira e controle de padrões de comunicação da sociedade, imprimindo num curso de tempo uma sobre-culturalização de seus valores, coisa apropriada ao esquecimento das causas originais da formação das leis, a semiótica, da força um direito e da obediência um dever.

Neste universo cultural, em expansão acelerada e disforme de consciência, haverá então que se reposicionar o foco hermenêutico sobre o direito, não mais como um simples arcabouço da moral, da ética, da justiça, da paz, da ordem pública ou, de quaisquer outros destes valores imateriais, ideológicos, que apenas suportam-no como esperança espiritual temporalmente intangível. O direito é simplesmente uma ferramenta intelectual do homem político, o demais é colorização cultural.

3.2.1.2 As medidas provisórias na Constituição Federal de 1988.

Esta análise preliminar foi elaborada com a perspectiva anterior à edição da Emenda Constitucional nº. 32, a mesma em que se estrutura a Medida Provisória 2.200/2001, sendo na seqüência analisada sua recepção pela emenda mencionada.

A modelagem jurídica das medidas provisórias, de natureza eminentemente européia, nem sempre apresentou esta nomenclatura, adotada entre nós, a partir da Carta Constitucional de 1988. Antes, já se havia notícia do instituto, como o afamado Decreto-Lei, inscrito na Constituição de 1967, em seu artigo 55, na mesma circunscrição lógica, no capítulo destinado à elaboração das Leis.

A previsão atual repousa no artigo 62 e parágrafo único, da Carta Magna com a seguinte textura:

⁴⁷ SILVESTRE, Fábio André Chedid. **O Governo On-Line como Pressuposto do Exercício da Cidadania.** www.ijuris.org.

“Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo Único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes”.

As diferenças entre o Decreto-Lei e as Medidas Provisórias, residem, além da tipicidade constitucional peculiar, na implicação do momento histórico político-jurídico em que tem sua aplicação. Aquele exsurgiu em momento autoritário, esta em momento democrático, tendo-se com isto possibilidade de analisar a discrepância na utilização disfuncional do instituto⁴⁸.

Como o direito comporta sempre um discurso⁴⁹, vale ressaltar distinções semânticas de conteúdo. A medida provisória assim o é, porquanto ato liminar reativo (cautelar) do Executivo, autorizado constitucionalmente, pois na “Constituição de 1988, o Presidente da República edita medidas provisórias *veiculadas por um instrumento de idêntica denominação*”⁵⁰.

Vale dizer, podem ser adotadas medidas provisórias editadas através de Decreto-Lei, – como era na Carta Constitucional anterior, bem assim na Espanha e Itália – não se confundindo o conteúdo ordenativo, relativo à suas causas de adoção, com o veículo de sua edição, coisa capaz de confundir o direito (*jus*) com seu invólucro (*lex*).

Portanto inexistente constitucionalmente a Medida Provisória como ferramenta autônoma, destinada ao Executivo para legislar, o que ocorre são causas materiais que

⁴⁸ CLÉVE, Clemerson. opus cit, pag.156 e 157.

⁴⁹ Como afirmam os seguidores *da pragmática da comunicação normativa*, asseverando que a norma é discurso, tal como Tércio Sampaio Ferraz, o exercício da competência legislativa criadora, também o é. Por isto verificáveis os reais conteúdos amalgamados em cada nova Medida Provisória eficaz, impossível esconder-se os objetivos engendrados em cada manifestação legal. Assim o exercício da competência é constitucionalmente pragmático, pois somente pode representar as relações entre os “signos” (constitucionais) e o “homem” (legislador) que deles se utiliza, nada mais. Assim em Edvaldo Brito. **Reforma Tributária Inconstitucional, Curso de Direito Tributário**, Coordenador Ives Gandra da Silva Martins, Editora Cejup, 1995, p. 433.

⁵⁰ CLÉVE, Clemerson, opus cit pag. 163.

demandam de medidas provisórias, a serem tomadas (adotadas) por um dos Poderes competentes do Estado.

Destarte que a natureza jurídica do instituto, construída com a leitura do artigo 84, inciso XXVI da Constituição, estabelece como uma das competências do chefe do Executivo “editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do artigo 62”, o que demonstra que “o Presidente dispõe de competência própria (embora excepcional) para adotar a medida provisória, incorrendo, no caso, por consequência, hipótese de automática delegação legislativa (uma vez atendidos os pressupostos de habilitação)”⁵¹.

Neste ponto demanda-se por uma seleção dos pressupostos autorizadores da adoção das medidas provisórias, que seriam: os formais - a) edição pelo Presidente da República; b) submissão imediata ao Congresso Nacional; e os materiais - a) relevância; b) urgência.

Estes pressupostos legitimam a atuação extraordinária do Executivo, dentro do campo legislativo, porquanto a adoção da medida provisória pelo Presidente da República é afirmação de competência constitucional, submetida imediatamente ao Congresso Nacional, o que confirma sua extraordinariedade e eficácia momentâneas. A efetivação legislativa dar-se-á pelo Legislativo, pois que a força de lei, conferida de imediato pela edição da Medida Provisória, tem prazo certo para exaurir-se (30 dias, CF. Art. 62, único – v.g, depois a EC nº. 32 ampliado para 60 dias prorrogáveis).

O desígnio constitucional, não é, portanto o de concorrência legislativa, mas apenas de securitização jurídica momentânea da ação iminente exigida do Executivo⁵².

⁵¹ CLÉVE, Clémerson, opus cit pag. 170.

⁵² CHIESA, Clélio, **O Regime Jurídico Constitucional das Medidas Provisórias**. Curitiba: Juruá Editora. 1996, pag. 29. “Sob o prisma estritamente jurídico, vislumbra-se então, a fragilidade do ato normativo nominado medidas provisórias, pois o legislador constituinte não o dignificou com a mesma eficácia atribuída ao ato produzido pelo Poder que detém legitimidade para representar o povo (Congresso Nacional)”. Elencando ainda o voto proferido pelo Min. Celso Mello na Adin 293-7/600-DF.

O conteúdo substancial carreado na medida provisória é seu principal elemento de conexão material, ou seja, a ocorrência cumulativa de relevância e urgência no fato ensejador, cabendo precisar os termos, pois se tratam de conceitos jurídicos indeterminados⁵³.

A relevância, nos dizeres de Plácido e Silva⁵⁴ vem de:

“Relevar, do latim *relevare* (reerguer), entende-se o que é *apreciável, tem fundamento, é legítimo, é razoável*, em virtude do que se mostra *admissível, evidente, insuperável*. Assim, a *matéria relevante*, seja de fato ou de direito, é a que se apresenta em toda a exuberância, em toda a evidência, para ser acatada ou apreciada como justificativa do pedido, da pretensão, ou da proteção do direito”.

A gravidade valorativa do conceito deve ainda posicioná-lo, de modo que não se trate de relevância ordinária, o que ensejaria naturalmente o procedimento legislativo comum, mas sim, “de relevância extraordinária, excepcional, especialmente qualificada, contaminada pela contingência, acidentabilidade, imprevisibilidade”⁵⁵.

Ocorre ainda, que a relevância venha revestida concomitantemente, com as amarras da urgência, que se funda no latim “*urgentia*, de *urgere* (urgir, estar iminente), exprime a qualidade do que é urgente, isto é, *é premente, é imperioso, é de necessidade imediata*, não deve ser protelado, sob pena de provocar, ou ocasionar um dano, ou um prejuízo”⁵⁶. Indicando com isto que o Estado não teria qualquer outra alternativa (poderes, mecanismos, meios) suficiente para enfrentar a demanda tutelável provisoriamente. Ou seja, a “urgência qualifica o momento e define o tempo de exercício de uma competência”, determinando a

⁵³ ENTERRIA, Eduardo Garcia de et ali. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991. pag. 392. Citando o modelo técnico-jurídico alemão, predominante na doutrina, “...com a técnica do conceito jurídico indeterminado, a lei refere uma esfera de realidade cujos limites não aparecem bem precisados em seus enunciados, não obstante o qual é claro que tenta delimitar uma hipótese concreta. ... A lei não determina com exatidão os limites desses conceitos porque se trata de conceitos que não admitem uma quantificação ou determinação rigorosos, porém, em todo o caso, é manifesto que se esta referindo a uma hipótese da realidade que, não obstante a indeterminação do conceito, admite ser determinado no momento da aplicação. ... Porém, ao estar se referindo a hipóteses concretas a não a vacuidades imprecisas ou contraditórias, é claro que a aplicação de tais conceitos à qualificação de circunstâncias concretas não admite mais do que uma solução: ou se dá ou não se dá o conceito; ou há boa-fé ou não há; ou o preço é justo ou não é; ou faltou-se à probidade ou não se faltou. *Tertium non Datur*. Isto é o essencial do conceito jurídico indeterminado: a indeterminação do enunciado não se traduz em uma indeterminação das aplicações do mesmo, as quais só permitem uma “unidade de solução justa” em cada caso.”- Também em Clemerson Clève, opus cit. pag. 172 e 173.

⁵⁴ De Plácido e Silva. Vocabulário Jurídico. Editora Forense. Edição 11ª. Verbete - Relevante, pag. 85, vol IV.

⁵⁵ CLÉVE, Clemerson, opus cit. pag. 174.

⁵⁶ De Plácido e Silva. Vocabulário Jurídico. Editora Forense. 11. ed.. Verbete - Urgência, pag. 440, vol. IV.

“indeferibilidade do provimento, que deve ser tal por impedir o emprego de meios ordinários”⁵⁷.

A construção do perfil de constitucionalidade decorre da conjunção valorativa específica de cada elemento, satisfeito enquanto unidade jurídica, mas evidentemente no conjunto teleológico de hermenêutica aplicado sobre um fato da vida, reconhecido pelo Estado.

3.2.1.2.1 Limitações tópicas à edição de Medidas Provisórias.

Verificados os pressupostos validadores da adoção de medidas provisórias, cabe ressaltar alguns elementos que implicam limitação lógica em seu exercício, o que não determina uma frustração ao modelo, que sendo formulado por sobre conceitos jurídicos indeterminados, carecem sempre de sustentação constitucional sistêmica.

Referindo-se a isto, a doutrina elenca uma série de restrições técnico-constitucionais ao exercício absoluto das medidas provisórias, que adotam um caráter formal e outro material.

Formalmente, a medida provisória, para adquirir a estabilidade jurídica e a potência legal deverá ser editada por meio de procedimento legislativo próprio, mas assimilado à padronização do Capítulo Constitucional que lhe sustenta, aquele destinado à produção das Leis. Decorre daí, que o ato político deverá se revestir das qualidades jurídico-formais justificadoras de seu nascimento. Deverá ser necessariamente motivado⁵⁸. A exposição de

⁵⁷ CLÉVE, Clémerson. opus cit pag.176 - Citando Marco Aurélio Greco: “...não existe urgência se a eficácia da disposição só puder se materializar após um lapso temporal suficientemente amplo que permitiria a tramitação normal do processo legislativo, em algumas formas disciplinadas pela Constituição”.

⁵⁸ a) De Plácido e Silva. Vocabulário Jurídico. Editora Forense. Edição 11ª. Verbete – Motivação: “Justificação ou alegação em que se procura dar as razões por que se fez ou determinou a feitura de qualquer coisa. É a apresentação dos *motivos*, que determinaram a medida, que provocaram a solução, ou que possam justificar a pretensão”.pág. 214, vol III; b) O legislador não está vinculado a oferecer as razões pelas quais regulou de um determinado modo relações sociais, não tem o dever jurídico de fundamentar a lei votada. Se eventualmente o faz, por exemplo, através de exposições de motivos, isto se destina a facilitar a compreensão do texto pelos destinatários ou a contribuir para a tarefa do intérprete. O mesmo, no entanto, não ocorre com os pressupostos da

motivos conterà o juízo silogístico capaz de demonstrar à toda sociedade, inclusive aos demais Poderes fiscalizatórios, que a medida provisória adotada está fundada em causas tais que o Executivo deverá inelutavelmente exercer sua competência, adotando a única solução justa.

Materialmente, a adoção de medidas provisórias, esbarra frontalmente numa série de temas, que embora não expressamente designados, ainda antes da Edição da EC nº. 32, exsurtem da leitura constitucional⁵⁹ como infensos a excursões do Executivo, entretanto, para os limites deste trabalho tomaremos apenas os que dizem respeito aos fundamentos da Medida Provisória 2.200/2001.

A natureza efêmera do poder legal, instituído por Medida Provisória, não comporta o estabelecimento de padrões de fato que não se coadunem com a urgência de que deve ser revestida, sendo absolutamente inconstitucional aquelas soluções editadas com **eficácia diferida**⁶⁰, que não produzem resultado imediato pleno, mas atos e efeitos jurídicos a serem construídos no e para o futuro.

medida provisória (como, outrora, com os do decreto-lei). Se não precisa apresentar os fundamentos, a partir dos quais disciplinou a matéria social, não basta ao Presidente da República simplesmente alegar a relevância ou a urgência: é necessário demonstrar como estão preenchidos os pressupostos. E isto deve fazê-lo, de maneira cabal, na exposição de motivos pela qual encaminha a medida provisória a apreciação do Congresso. Nela devem constar os motivos pelos quais reputa a matéria urgente ou relevante. Somente desta maneira o Legislativo - e eventualmente o Judiciário - poderão verificar se realmente ocorrem os pressupostos constitucionais. (REIS, Carlos David S. Aarão. Medida Provisória: Controle Jurisdicional de seus Pressupostos. In: Revista Trimestral de Direito Público. 8/1994. São Paulo. Malheiros. p. 121). c) Clémerson. opus cit. p. 177.

⁵⁹ CLÉVE, Clémerson. opus cit. pag. 186/187. - Conclui-se serem insuscetíveis de disciplina por meio de medida provisória baixada pelo Presidente da República (i) as matérias que não reclamam tratamento legislativo, (ii) as que se satisfazem com o tratamento normativo secundário, (iii) aquelas que não admitem delegação, **(iv) as exigentes de eficácia diferida, (v) aquelas que desafiam eficácia normativa que, por sua natureza, inadmitem desconstituição**, (iv) as sujeitas à iniciativa legislativa privativa dos demais poderes (inclusive o Ministério Público e o Tribunal de Contas), (vii) as residentes no campo de competência concorrente e privativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios e as (viii) interferentes no exercício da atividade conferida aos demais poderes e órgãos constitucionais. Mas as limitações materiais não param por aí. Com efeito, o Presidente da República está impedido de veicular, por meio do instrumento normativo contingencial, matéria já apreciada, em sede de juízo abstrato incidente sobre medida de idêntica natureza, com censura de inconstitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal. A reiteração de medida reprovada substanciaria afronta ao Poder Judiciário e violação ao princípio da separação e harmonia entre os poderes da República. De modo semelhante, a medida provisória não pode incursionar, na mesma sessão legislativa, sobre matéria objeto de medida anterior expressamente rejeitada pelo Congresso Nacional.

⁶⁰ CLÉVE, Clémerson. opus cit. pág 177 e 184. - Também, em Eros Roberto Grau. **“Medidas Provisórias na Constituição de 1988**. In Revista do Tribunais, nº. 658/241.

Nesta mesma linha, aquelas medidas provisórias que por sua formatação, produzam situações materiais irreversíveis⁶¹, porquanto estabelecidas sobre bases sócio-jurídicas exigentes de solução de continuidade, ou de custeio público irrepetível, tornam-se inviáveis, ou seja, “não pode a ação do Parlamento, em caso de recusa da medida, ser fulminada pela situação do fato consumada⁶²”. O que implica num refluxo intestino do próprio Estado, diante da ocorrência de efeitos jurídicos perenes nascidos de ordens legais sabidamente precárias, provisórias⁶³. E nem se menciona o problema estrutural das reedições, outra metamorfose de legitimação constitucionalizante⁶⁴.

Evidente que a Medida Provisória não se apresenta no seio do Estado para a solução de suas demandas ordinárias, o sistema constitucional arbitra competências a uma série de entes capazes de intervirem na normalidade democrática, no âmbito do debate legislativo, lugar único à construção livre da cidadania e liberdade. A abusividade no uso do instituto tem-lhe custado a responsabilidade sobre o estabelecimento de insegurança e desestabilidade jurídica, mas aproveita para traçar a natureza precária da responsabilidade política empregada pelos agentes postos ao comando do Executivo.

A censura sócio-jurídica ao arbítrio executivo ainda não foi suficiente para estancá-lo, a inconstitucionalidade ainda paira.

⁶¹ Idem, p. 184

⁶² Ibidem.

⁶³ De Plácido e Silva. Vocabulário Jurídico. Editora Forense. Edição 11ª. Verbete – Provisório, pag. 499, vol III.: “Do latim *provisus*, quer literalmente designar o que é feito por provisão. No sentido administrativo, porém, opondo-se ao efetivo ou permanente, entende-se o que é *transitório, interino, breve*. Nesta razão, ***o que é provisório é passageiro e não pode ser tido em caráter definitivo.***”

⁶⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Perfil Constitucional das Medidas Provisórias**. In: Revista de Direito Público. Ano 23. N. 95. Julho/Setembro de 1990. São Paulo: Revista dos Tribunais. pag. 30.-“ (...) medidas provisórias não podem ser reiteradas ante os mesmos fatos e situações. A razão é óbvia. Salta aos olhos e é perceptível por qualquer pessoa que tenha noções rudimentares de direito. A saber: posto que a Constituição as denominou “provisórias” e as colocou tão logo publicadas, ao inteiro líbrito do Congresso; posto que estabeleceu ainda um prazo máximo de 30 dias para que suas disposições adquiram caráter permanente, “se convertidas em lei”, ou para que percam a eficácia desde o início se lhes faltar este aval parlamentar, resulta cristalinamente claro que a falta dele implica repúdio à medida expedida. Reeditá-la corresponderia, então, a uma afronta ao Poder Legislativo e a um manifesto extravasamento da competência do Presidente. E que, destarte, um ato que foi definido como subalterno à apreciação do Congresso estaria sendo sobreposto ao juízo dos legisladores. Haveria nisto uma patente inversão daquela que a Lei Magna definiu como a ordem natural das coisas e possível incursão em crime de responsabilidade (art. 85 da CF).”

3.2.1.2.2 Legitimidade e Poder

O tema proposto alcança, na concepção de legitimidade-legitimação, sua base funcional como mecanismo de controle e organização social, pois além da processualização material do exercício legislativo, através da edição-positivação normativa, exsurge também e principalmente a perspectiva do exercício do poder (governo, comando, política, economia), que é senão a dominação de alguns homens sobre outros e a aceitação do domínio por parte destes⁶⁵.

Então, ao exercício legislativo, atribuído constitucionalmente ao Executivo, na adoção de medidas provisórias, atividade essencialmente cautelar, com efeitos liminares assimiláveis ao poder das leis, como visto, de contornos não uniformes, a prospecção da legitimidade é inderrogável e sua crítica inevitável, pelo menos aos entes dotados de consciência autônoma. Pois que a periclitância das causas subordina frontalmente a extensão das medidas.

Trata-se, portanto, do reconhecimento do valor atribuído aos bens jurídicos tutelados e a forma como se materializa a tutela⁶⁶. A busca do sentido que se dá à legitimação enquanto procedimento e a legitimidade enquanto ética, consciência moral⁶⁷.

⁶⁵ COELHO, Luis Fernando. **Teoria Crítica do Direito**. pag. 360: "...o princípio da legitimidade é então o critério desta aceitação: a medida em que a ordem social concreta, vivida pelos sujeitos sociais, é por eles aceita como correspondendo a um ideal de perfeição, ou ao menos tendendo para ele". O mesmo autor releva a distinção weberiana entre poder e dominação: Poder –“probabilidade de impor a própria vontade dentro de uma organização social, ainda que contra toda a resistência e qualquer que seja o fundamento desta probabilidade”; Dominação–“probabilidade de encontrar obediência a um mandado de determinado conteúdo entre pessoas dadas”. A legitimidade é a capacidade de obtenção de um consenso (ao menos relativo) e a legitimação a tecnologia de obtenção deste consenso.

⁶⁶ CANOTILHO, opus cit. pag. 254 -“O problema da liberdade de conformação legislativa, pressupõe, na verdade, uma competência de qualificação do interesse público que só muito forçadamente se pode considerar como discricionariedade; mas, por outro lado, esta actividade de qualificação, baseada teoricamente num critério de ponderação de interesses ou bens constitucionais, feito pelo legislador, não tem aprofundado os limites positivos da qualificação legislativa no moderno Estado Democrático-Constitucional. *A via a tentar afigura-se-nos, por um lado, a da emancipação do problema da qualificação do interesse público do estrito domínio dos direitos fundamentais, e descortinar em que medida as normas da constituição se revelam mais do que simples ‘guias’ negativas da actividade legiferante*; por outro lado, deve averiguar-se se há alguma

A legitimidade que radica na adoção de medidas provisórias é de natureza e funcionalidade constitucional absoluta, pois somente neste nível de controle jurídico do ato político poder-se-ia conceber uma competência excepcionalmente qualificada por seus pressupostos, que retira do Parlamento representativo a prioridade legislativa e a subordina pela contingência ao ato individual do governante, como diz Canotilho:

Justamente porque o que “se pretende é captar juridicamente o eventual ‘excesso de poder legislativo’ nos casos em que se tem de apreciar se as ‘finalidades’ da constituição não foram ‘menosprezadas’ ou ‘substituídas’ por determinantes autônomas contraditórias, incongruentes ou não pertinentes com os fins e directivas materiais das determinantes heterónomas”⁶⁸.

Porém, a racionalização ideológica do processamento constitucional, e sua utilização indiscriminada, sobretudo com a edição autônoma de Medidas Provisórias, demonstram claramente o modelo decisório das categorias políticas, e sua vinculação aos interesses governativos momentâneos⁶⁹, coisa capaz de suscitar a ilegitimidade.

idéia prestável do conceito de discricionariedade no âmbito do direito constitucional. A estar certo este entendimento, então o problema central será o do apuramento da força determinante das normas constitucionais na actividade de qualificação do interesse público pelo legislador”. Finalizando, “a constituição ao dar ao Estado uma conformação juridicamente concreta, não se limita a simples contornos negativos – como pretende a teoria dos limites- dos poderes estaduais, nem impor ao legislador a prossecução do ‘interesse público’, do ‘bem comum’, do ‘aumento da qualidade de vida’, com base em directivas tão vagas como a idéia de ‘justiça’, de ‘solidariedade’, ou de ‘direito’. Ela define, mais ou menos detalhadamente, os fins do Estado, os princípios materiais norteadores de sua realização e as tarefas dos órgãos estaduais”.

⁶⁷ FERRAZ JR, Tercio Sampaio. opus cit. pag 358.: “A noção de sentido tem algo a ver, afinal, com a idéia de senso comum. Senso comum não como uma faculdade que tem todos os homens – uma espécie de capacidade interna que permite a todos pensar, conhecer, julgar – mas como um mundo comum a todos e no qual todos se encontram. Senso comum, portanto, não é uma capacidade solitária, que cada qual exerce independentemente dos outros e que, não obstante, podem fazer com que todos cheguem às mesmas conclusões (por exemplo que dois mais dois seja igual a quatro); é, porém, a presença de um mundo comum, base do que se pode chamar de *senso comum* (Arendt, 1981:221). Ou seja, senso comum é algo que se experimenta em contato com os outros e não solitariamente. Por isso, também nestes termos, a exigência moral de justiça é uma espécie de condição para que o direito tenha um sentido. A arbitrariedade, assim, priva o direito de seu sentido, por que torna as regras de conduta mera imposição, unilateral, que prescinde dos outros enquanto um mundo comum. Daí a inevitável conotação da arbitrariedade com violência e conseqüente redução do sujeito passivo das normas a uma espécie de impotência confundida com obediência”.

⁶⁸ CANOTILHO. opus cit. pag. 265.

⁶⁹ CANOTILHO. opus cit. pag. 487. Por isto é “inadmissível, num Estado Democrático Constitucional, a confusão entre ‘direção política constitucional’ (indirizzo costituzionale) e ‘direção política do governo’ (indirizzo governativo). Aquela é uma direcção política permanente; esta é uma direcção política contingente.” Afirmando que o “programa constitucional de governo concebe-se também como programa em conformidade com a constituição, devendo distinguir-se de outras figuras afins com as quais anda sistematicamente confundido (programa eleitoral e partidário, acordo partidário-governamental e acordo programático-governamental).”

A fórmula legal de materialização-concreção legislativa, sustentada pelo mito da legitimidade⁷⁰ produz a possibilidade de aceitação, seja por submissão, obediência ou ausência cognitiva do cidadão, realizando-se à mingua do reconhecimento público de seus valores e conseqüências de seus efeitos.

Em contra partida, a excepcionalidade ocorrencial de eventos carecedores de medida provisória não investe o Executivo numa aura de competência iluminista e legítima, pré-determinada pela qualidade intelecto-moral do governante. Investe, no entanto e mais do que tudo, a sociedade organizada – os cidadãos e os demais Poderes – de uma incumbência fiscalizatória e reativa, pois a legitimidade é menos a qualidade processual da Medida Provisória editada, do que a censura pública em sentido amplo das causas materiais deflagradoras das medidas provisórias adotadas. O fato é posto a todos, tal qual a ação do Executivo.

Numa perspectiva absoluta sobre a legitimidade, a medida provisória requer um fato que motive a competência executiva e represente uma causa de interesse público, a ação do Executivo e a reação da sociedade. Deste confronto exsurge a qualidade moral do sistema constitucional, a sua verdade real. Que povo, que governante, que leis.

3.3 A ILEGITIMIDADE DAS CAUSAS E DOS MEIOS

3.3.1 Perspectiva Pragmática dos Documentos Públicos Fundadores da ICP-Brasil.

⁷⁰ COELHO, opus cit pag. 362.

Na tentativa de elucidar um cenário justificador da edição de mais um conjunto de medidas provisórias buscou-se reconstruir através da documentação formalizadora da ação pública do Executivo a escala sequencial de sua conduta, buscando os motivos políticos e sua representação jurídica, e que levaram a Presidência da República a intervir abruptamente na ordem jurídica nacional, inovando, criando um novo cenário legalizante.

Deste modo relacionamos na Política Federal de Governo Eletrônico, na Exposição de Motivos da MP 2200/01, no texto da MP 2200/01, na Exposição de Motivos da MP 2200/01-2, no texto da MP 2200/01-2, na Emenda Constitucional nº. 32 e na Exposição de Motivos nº. 053/2002 juntamente com seu Projeto de Lei, os elementos considerados críticos por sua ocorrência original, por suas modificações ou ambos.

3.3.1.1 Política de Governo Eletrônico.

A temática ligada à certificação digital não se encontra deslocada no espaço-tempo, como fruto circunstancial das referidas Medidas Provisórias, nasceu e foi proposta mediante apresentação de Política do Governo Federal para a implementação em conjunto com a sociedade de um Governo Eletrônico, publicada ainda em setembro de 2000, através dos estudos amalgamados pela Casa Civil da Presidência da República e obtido através dos trabalhos formulados pelo Grupo de Trabalho Novas Formas Eletrônicas de Interação.

É de crucial importância a análise deste plano de política, pois significa a percepção real que um agente público possuía num dado momento. Como um dos conteúdos propostos (certificação digital), foi abruptamente imposto, há de se verificar sua legitimidade constitucional.

Em seus prolegômenos apresenta, fundado nas tendências de um quadro sócio-político-econômico mundial em expansão de valores da modernidade, incorporador de novas tecnologias, calcados na informação como paradigma sucessor da industrialização, elencando dados genéricos sobre a expansão do uso de computadores e a possibilidade da ocorrência de uma “exclusão digital”, quadro que poderia sem a intervenção do Estado gerar “violência e instabilidade”.

Descreve também a figura do Estado, adjetivando-o de Nação, bem-estar social, novo, estratégico, eficiente, democrático, para justificar um Governo, transcendendo para o eletrônico, ativo na “formulação de políticas e construção de consensos”, bem como na “regulação de mercados”, tudo, como insistentemente afirma, “através da transparência de suas ações”.

Releva a existência de estrutura física, programas isolados em andamento, bem como os conhecimentos do Programa Sociedade da Informação do Ministério da Ciência e Tecnologia (SOCINFO), indicando genericamente as principais linhas de ação, diagnósticos e iniciativas precursoras, macro objetivos da política proposta, diretrizes gerais, planos e metas.

Os planos e metas estão segmentados e direcionados para o cidadão/cliente e empresas de um lado e de outro a gestão interna do governo.

Relaciona ainda, como “deficiência fundamental a falta de regulamentação da autenticação de documentos eletrônicos”, e também por isto já existirem “diversas ações em andamento no Governo Federal como no programa Brasil Transparente e a Política de Gestão da Segurança da Informação, com o desenvolvimento de padrões para a certificação e autenticação eletrônicas (infra-estrutura de chave pública-ICP Gov)”. O que contrasta com a não inclusão do tema certificação digital, como uma das metas para a sociedade (“cidadão/cliente e para as empresas”) no ano de 2001 (em 2000, apenas o aparato de Governo estaria certificando-se digitalmente, como planejado).

Diante da necessidade de normatização destes procedimentos certificatórios, o texto planificador diz que “**será necessária a edição de normas e decretos e a proposição de projetos de leis como suporte à política proposta**, num primeiro momento para viabilizar a certificação e assinatura eletrônica e possibilitar a implantação do comércio eletrônico **no governo**”.

Divergindo das pretensões do plano original, editou-se a Medida Provisória 2200/2001, em sua primeira versão, que depois foi substancialmente modificada nas reedições, como se verá adiante, mas antes fazemos uma síntese de sua Exposição de Motivos.

3.3.1.2 Exposição de Motivos nº. 312 da MP 2200/2001.

Em vinte e dois parágrafos numerados, o conteúdo declaradamente foi produzido segundo os resultados de uma Consulta Pública destinada a ouvir segmentos sociais possivelmente interessados, bem como a acompanhar a evolução tecnológica no setor, recepcionando a realidade com uma normativa construída especialmente para o objeto.

Como fundamento destinado à sociedade e aos demais Poderes da República, discriminamos o conteúdo desta Exposição de Motivos para procurar evidências à cerca dos pressupostos constitucionais, pois que o objetivo é “**estabelecer meios e métodos pelos quais se dará validade jurídica aos documentos produzidos sob a forma eletrônica**”, encontrando-se os seguintes argumentos:

a) A ampliação no uso de documentos eletrônicos, com o incremento na acessibilidade à Rede Mundial de Computadores exige regras para sua validade ou reconhecimento jurídico;

b) Há necessidade crescente e urgente na edição de normas sobre a matéria, coisa manifestada por uma série de agentes sociais, onde é nomeado especificamente apenas a FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos, sobretudo porque se evidencia a defasagem tecnológica do Brasil nesta área;

c) Reafirma que a defasagem tecnológica certificatória obsta o desenvolvimento do comércio eletrônico e troca de informações seguras, diminuindo a competitividade dos produtos brasileiros em face dos de outros países que adotam legislação específica para o uso de documentos eletrônicos.

d) Afirma que o projeto vindo do Executivo foi submetido à consulta pública, com retorno advindo de amplos segmentos, o que fez desmembrar-se o projeto em duas partes, dando-se atenção prioritária ao que trata da autenticidade e da integridade de documento eletrônico, pois que reclamava urgência;

e) Da consulta adveio grande clamor pela ampliação da abrangência da norma, alcançando outros destinatários, nominando doze pessoas, representantes da administração direta e indireta e iniciativa privada, que tiveram suas propostas aceitas, o que tornou o texto *“absolutamente genérico, admitindo a participação de todas as pessoas sugeridas”*. Referindo-se aqui a: *“administração pública federal, dos estados, e dos municípios, autarquias, fundações e sociedades de economia mista, o Distrito Federal, os demais Poderes, as serventias extrajudiciais, pessoas jurídicas de direito privado em geral, inclusive empresas e bancos”*.

f) Relatou ainda que número significativo de sugestões indicavam que a necessidade de implantação da Infra-Estrutura de Chaves Públicas deveria ser, *“especialmente, por norma com hierarquia de lei,...como forma de garantir a autenticidade e integridade do documento eletrônico”*. Elencando o nome de cinco pessoas que tiveram suas sugestões aceitas;

g) Sobre a criminalização de condutas e agravamento de penas, entende estar solucionado o problema na medida em que a nova norma trata os documentos eletrônicos equiparando-os aos documentos públicos e particulares para todos os fins legais;

h) Indica que questões de caráter técnico foram relegadas ao momento regulamentar, mais genérico e abrangente;

i) Reafirma que o objetivo essencial é “*criar sistema destinado a certificar a autenticidade e integridade de documentos em forma eletrônica ou similar*”, atribuindo-lhes as mesmas garantias de valor, consagradas aos documentos em suporte físico;

j) Assim institui a ICP-Brasil, utilizando a linguagem do art. 1º. da MP 2200/01, em seguida discrimina a cadeia de autoridades programadas (AC-Raiz, AC e AR);

k) Retoma a afirmação de que “*os documentos eletrônicos de que trata, para os fins legais, consideram-se documentos públicos e particulares*”. Sem ter necessidade de alterar a legislação vigente aos documentos em suporte físico;

l) Releva a “*enorme demanda reprimida*” no uso seguro de meios eletrônicos, para prática de atos ou troca de informações, relacionando os de caráter comercial.

m) Diz categoricamente que “*esta demanda poderá ser atendida com a adoção do sistema de certificação proposto, que visa garantir a segurança na prática de atos em meio eletrônico, dando-lhes expressa validade legal,...*”, melhorando o processo de troca de informações, lembrando novamente aspectos de comércio, beneficiando a sociedade.

n) Argumenta finalmente, “*in verbis*”:

“A regulamentação da matéria, na verdade representa um marco, a partir do qual se propiciará o desenvolvimento das comunicações por meio eletrônico, de modo a conferir maior segurança e tranquilidade às relações jurídicas que forem estabelecidas valendo-se deste meio”.

o) Encerra afirmando que são estas as razões que justificam a relevância e a urgência da adoção desta medida provisória.

Cabe ressaltar que entre os diagnósticos preliminares da Política de Governo Eletrônico em setembro de 2000, até junho de 2001, quando da edição da MP 2200/01, haviam se passado somente nove meses, e nenhum estudo específico ou índice social alarmante, atestado ou sugerido foi publicado demonstrando um tal crescimento de demandas por certificados digitais, principalmente por que se vivia o impacto de uma crise mundial, que se convencionou chamar de “estouro da bolha tecnológica” na linguagem econômica coloquial. Um período de revisões conceituais sobre a virtualidade, não a do ciberespaço já bem estruturada na academia, mas a do capital volatilizado e arbitrariamente re-apropriado nas hiper-vias do mercado acionário mundial.

3.3.1.3 Medida Provisória 2200/2001.

A Medida Provisória 2200/2001, motivada segundo o conteúdo antes relatado, foi editada na primeira forma em junho de 2001, tratando especificamente do tema certificação digital, ou seja, mecanismos de garantia da autenticidade e integridade de documentos, “*lato sensu*”, produzidos mediante meios eletrônicos. Tratava, portanto do chancelamento digital de fé pública às relações jurídicas produzidas no ciberespaço. Como solução encontrada, instituiu-se então a ICP-Brasil, Infra Estrutura de Chaves Públicas Brasileira, como esta norma foi amplamente alterada na última reedição procedemos ao seu estudo por comparação de divergência de conteúdo, mais adiante.

3.3.1.4 Exposição de Motivos nº.356 da Casa Civil, Ministério da Justiça, Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério do Planejamento.

Por ocasião de sua reedição o Executivo entendeu inserir modificações ao texto original da MP, segundo as singelas razões que elenca:

a) As alterações propostas visam uniformizar sua terminologia legislativa com a dos países mais desenvolvidos, bem como dotar os órgãos da ICP-Brasil de estrutura administrativa desenvolvida e dinâmica, “conferindo-lhe ainda mais agilidade e atualidade..., para execução de suas tarefas com maior diligência e eficiência”.

b) Assim substitui-se a expressão licenciamento por credenciamento;

c) Permite a possibilidade de delegação à Autoridade Certificadora Raiz – AC Raiz das atribuições confiadas ao Comitê Gestor da ICP-Brasil, bem como a transformação do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI, órgão que exerce as funções de Autoridade Certificadora Raiz – AC Raiz, em autarquia federal, dotando-lhe de nova estrutura administrativa que contemple uma Diretoria de Infra-Estrutura de Chaves Públicas e uma Procuradoria-Geral.

d) Finaliza relevando que “o **vertiginoso dinamismo** das relações digitais, a **imperiosa necessidade** de promover o acesso do brasileiro ao mundo em rede, o **crescimento** do comércio eletrônico, o **crescente** número de pessoas jurídicas dedicadas aos serviços eletrônicos e virtuais, bem assim a conseqüente **demanda reprimida por uma sólida disciplina jurídica que confira, ao contexto narrado, segurança jurídica; compõem as inexoráveis razões de urgência e relevância que justificam o trato da matéria em causa por medida provisória**”.

3.3.1.5 Medida Provisória 2200/2001-2 de 26/08/2001

Neste ponto, traz-se ao debate o conteúdo da Medida Provisória 2200-2/2001-2, que representando o texto definitivo do único ato normativo com força de Lei no ordenamento jurídico nacional sobre certificação digital, estabeleceu as seguintes ordens:

a) Reinstituuiu a ICP-Brasil para “garantir a autenticidade, integridade e a validade jurídica de documentos de forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras”.(art. 1º);

b) Determina que a ICP-Brasil seja organizada por regulamento, e composta por uma Autoridade Certificadora Raiz - AC Raiz, pelas Autoridades Certificadoras – AC e pelas Autoridades de Registro – AR. (art 2.º);

c) Determina que as políticas serão geridas pela Casa Civil da Presidência da República a quem incumbe indicar o Coordenador do Comitê Gestor da ICP-Brasil, inclusive criando outros cargos com mandato de dois anos reconduzíveis. (art. 3º);

d) Determina competência ao Comitê Gestor da ICP-Brasil, atribuindo-lhe liberdade e autonomia para implantar políticas, adotar modelos e tecnologias, bem como celebrar compromissos internacionais e internos com as demais autoridades certificadoras reconhecidas, coordenando-as e fiscalizando-as. (arts. 4.º e 5.º);

e) Estabelece como modelo tecno-operacional padrão o de chave pública/privada, sempre produzido na presença do usuário. (arts. 6.º e 7.º);

f) Equipara à garantia insculpida no artigo 131 do Código Civil⁷¹, por presunção, a verdade documental eletrônica intrapartes (art. 10.º), sem contudo desadimitir outros meios de comprovação, eletrônicos ou não (parágrafo 2º);

g) Estabelece que a Autoridade Certificadora Raiz será o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação-ITI, depois de torná-lo uma autarquia vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia, determinando-lhe mobilidade funcional.(art. 12.º “*usque*” 18.º);

Assim estabilizada a sua forma definitiva pelo esgotamento do artifício reeditório, consignaram-se as seguintes variações textuais em relação à primeira edição, de junho de 2001:

a) No art. 3º. foram reconstituídas as representações setoriais, aumentando-se a participação da sociedade civil de quatro para cinco membros, mantendo-se o número de agentes públicos, que apenas tiveram a ordem de representação legal modificada;

b) O art. 4º da edição original da MP 2200 foi suprimido na reedição atualmente vigente, excluindo-se a competência de assessoramento e acompanhamento técnico do Comitê Gestor da ICP-Brasil ao Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações – CEPESC, órgão ligado a Agência Brasileira de Inteligência –ABIN. (citação dos motivos, pressão da sociedade/OAB).

c) No art. 4º da edição final da MP 2200, o termo “licenciamento das AC” foi substituído por “credenciamento das AC”.

⁷¹ Código Civil art. 131: “ As declarações constantes de documentos assinados presumem-se verdadeiras em relação aos signatários. Parágrafo Único: Não tendo relação direta, porém, com as disposições principais, ou com a legitimidade das partes, as declarações enunciativas não eximem os interessados em sua veracidade do ônus de prova-las”. Também CPC artigo 368.

d) No art. 5º da edição final da MP 2200, os termos “... compete emitir, manter e cancelar os certificados...” foi substituído por “... emitir, expedir, distribuir, revogar e gerenciar os certificados...”, complementando-se a locução ao final com a competência de “..., e exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pela autoridade gestora de políticas...”

e) O art. 6º da edição final da MP 2200, que correspondia ao art. 8º da edição original, passa a vigorar com um parágrafo único que apresenta a seguinte novidade funcional:

“Parágrafo único: O par de chaves criptográficas será gerado sempre pelo próprio titular e sua chave privada de assinatura será de seu exclusivo controle, uso e conhecimento”.

f) O art. 10º da edição final da MP 2200, que correspondia ao art. 12º na edição original, foi acrescentado dos parágrafos 1º e 2º, que introduzem a equiparação civil (art. 131 do Código Civil de anterior), bem como amplia para além da ICP-Brasil a “utilização de outro meio de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, inclusive os que utilizem certificados não emitidos pela ICP-Brasil”.

g) O art. 13º da edição final da MP 2200, que correspondia ao art. 7º na edição original da MP 2200 foi acompanhado de mais cinco artigos, três parágrafos e dois incisos, efetivando a mobilização de estrutura e recursos para o ITI.

h) O conteúdo do art. 13º da edição original da MP 2200 foi totalmente suprimido, eliminado-se um amplo princípio de conectividade e acessibilidade.

É de fato bastante conveniente utilizar o instrumento da Medida Provisória reforçado pela reeditabilidade, pois se permite uma ampla gama de modificações intranormativas entre a primeira e a última versão, qualificando o conteúdo final segundo melhoramentos e

novidades surgidos neste interregno. Bem assim é possível reavaliar o projeto original e reescrevê-lo segundo uma nova visão do mesmo “**contexto narrado**”.

O quadro de autoprodução jurídica exacerbado pelo Poder Executivo, embora como se verá, pouco afeto a indicar no fundamento qualquer silogismo constitucional na roupagem das ordens que deduziu, tinha num cenário congressual e num debate de revisão da Constituição, uma de suas principais causas: uma Emenda Constitucional.

3.3.1.6 Emenda Constitucional nº. 32, de 11/09/2001

Naquele ano de 2001, tratava o Congresso Nacional de Projeto de Emenda Constitucional, tendente a estruturar limitativamente ao Presidente da República o processo constitucional de edição de Medidas Provisórias.

A sanha legiferante do Executivo Federal, que àquela altura já havia ultrapassado duas milhares de MP editadas em onze anos da Carta de 1988, causando em escala o mesmo impacto desestruturante da Ordem Pública que a MP 2200 causa em sua dimensão conflitante, ressaltava uma reação legislativa.

Quando da edição da MP 2200/2001, o texto do Projeto da Emenda Constitucional nº. 32, já era de conhecimento público, naturalmente do Executivo Federal da ocasião também. Uma normativa segmentadora como a que instituiu a ICP-Brasil, somente poderia alcançar legitimidade e credibilidade ética constitucional se não menosprezasse nas últimas horas de compulsividade legislativa, antes da Emenda, os princípios e valores que estariam em debate, mesmo que àquela altura não votados em definitivo.

Vale lembrar que a primeira versão da MP 2200/2001 foi editada em junho, sua segunda e última reedição em agosto e a EC nº. 32 em setembro.

Desta forma, as reedições da MP 2200/2001 permitiram-lhe existir enquanto norma editada e publicada, para ser recepcionada pelo art. 2º. da EC nº. 32, que mantém em vigor as medidas provisórias editadas anteriormente à sua publicação, até que sejam revogadas expressamente por outra medida provisória ou deliberação definitiva do Congresso Nacional.

Com esta benesse eternizante, o Executivo antecipou-se a uma limitação de competência que lhe viria retirar a oportunidade de manusear a sua modelagem legal onde, na EC, seu art. 48, incisos X e XI, atribuiu ao Congresso a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, bem como a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, coisa reforçada nos art. 84, VI a. e 88, quando se atribui à lei a competência para dispor sobre os incisos do art. 48.

Garantida por uma estabilidade constitucional processual, a MP 2200/2001-2 prepara campo para sua substituição por lei, que tanto pode advir de iniciativa do Congresso, bem assim dos projetos que lá já tramitam, ou pode advir de projeto do Executivo, como o apresentado através da Exposição de Motivos nº. 00053/2002, foco de nossa análise.

3.3.1.7 Exposição de Motivos nº. 00053/2002 do Ministério da Justiça, Casa Civil da Presidência da República e Advocacia Geral da União.

Este documento, que vem como justificativa para a apresentação de um Projeto de Lei, tenta demonstrar que há condições e necessidade de estabelecer um patamar de segurança jurídico mais completo do que se fez no instante provisório.

Exemplificando situações que ainda carecem de incorporação legal, pois que somente constante dos regulamentos produzidos, diz que o projeto de lei apresentado estaria a resolvê-las “inserindo a legislação brasileira dentre as mais modernas do mundo”. Inspirando-se em especial na Diretiva 1999/93/CE da Comunidade Européia.

Assim procede à seguinte exposição:

a) O art. 2º da proposta traz definições de elementos técnicos utilizados no texto e compatíveis com terminologia e conceitos internacionais, bem como inova ao categorizar assinatura digital e assinatura digital avançada e, certificado digital e certificado digital qualificado;

b) Concretiza o princípio constitucional da livre iniciativa (CF. 170, único), através do art. 3º. da proposta que, contemplando o que chama de “livre competência”(.), conclui que a prestação de serviços de certificação digital não se sujeita à prévia autorização pelo Poder Público;

c) Afirma que a proposta imprime “disciplina legislativa mais detalhada ao credenciamento de prestadores de serviços de certificação na ICP-Brasil”. Discriminado-se exemplificativamente uma série de critérios, diz ter-se inspirado na exposição de motivos da Diretiva 1999/93/CE, onde os “regimes de credenciamento visando níveis mais elevados na oferta de serviço podem proporcionar aos prestadores de serviço de certificação o quadro adequado para desenvolverem os seus serviços de modo a atingirem os níveis de confiança, segurança e qualidade exigidos por este mercado em evolução”. Tais regimes “devem encorajar o desenvolvimento de boas práticas entre os prestadores de serviço de certificação”. Conclui relacionando que no caso de desrespeito ao parágrafo 4º. do art. 5º. da proposta, o ato de credenciamento poderá ser cancelado.

d) Em caráter de esclarecimento afirma ser adequado o regime de “livre competência” na prestação de serviços de certificação, coisa já trazida na MP 2200/2001-2 e agora discriminada nos artigos 3º. e 5º. da proposta, onde o credenciamento no sistema da ICP-Brasil é voluntário e a qualquer tempo;

e) Releva que o credenciamento gera uma certificação advinda da Autoridade Certificadora Raiz da ICP-Brasil ou uma sua prestadora de serviços já credenciada, sendo um

procedimento técnico de segurança e confiabilidade do sistema, coisa comum nas legislações mais avançadas, que cita;

f) Decorrente do credenciamento, segundo exposto no art 5º. da proposta, o prestador de serviço de certificação digital terá consignado um selo de qualidade (art. 7.º), referente aos testes, auditorias, fiscalizações e aprovação técnica-operacional, coisa também trazida da legislação alemã;

g) Segmentando-se o conceito de certificado digital qualificado, reafirma que tal qualidade decorrerá do ato de credenciamento (art. 2º,VII);

h) Através do art. 4º, caput e parágrafo 1º., a assinatura digital avançada tem o mesmo valor jurídico e probante da assinatura manuscrita, pelo cumprimento dos requisitos do art. 2º, inciso II. Afirmando que tal procedimento confere à assinatura avançada “a segurança e a confiabilidade necessárias, sobretudo porque terá por base certificado qualificado, emitido por prestador de serviços de certificação devidamente credenciado.”;

i) Determina que os atos da vida civil, exigentes em lei de forma especial, sobretudo os relacionados na Lei nº. 8.935/94, quando celebrados eletronicamente deverão ser assinados por assinatura eletrônica avançada, para que mantenham a segurança e certeza na sua realização, inclusive para serem opostos a terceiros;

j) O projeto não nega os efeitos jurídicos da assinatura eletrônica produzida sem as qualidades que a tornam avançada (parágrafo 3º. do art 5º.), devendo ser sustentada pelo reconhecimento das partes envolvidas, dentro dos limites legais, para as finalidades próprias, coisa também inspirada na Diretiva européia, que admite este “regime dual relativamente ao valor jurídico e probante das assinaturas eletrônicas”;

k) No art. 8º. fica o prestador de serviço de certificação obrigado a prestar informação adequada ao usuário sobre as medidas de segurança no uso de assinatura eletrônica, através de “documento explicativo”. Pois que sendo a chave gerada pelo próprio

titular, deve ela ser de seu exclusivo controle, uso e conhecimento, pois o “*princípio da exclusividade constitui, portanto, postulado basilar de qualquer sistema confiável de certificação digital*”.

l) No art. 9º. define-se causas de revogação do certificado por uma prestadora de serviço, inclusive aquelas não credenciadas da ICP-Brasil;

m) “No art. 10, define-se as responsabilidades das prestadoras de serviços de certificação”, sendo direta ou solidariamente responsáveis. Ressalta haver a possibilidade de limitação de responsabilidade, quando inseridas nas extensões do certificado (parágrafo único), relevando a coincidência da legislação de defesa do consumidor no que couber à prestação de serviço de certificação (parágrafo 3º, art. 15);

n) No art. 11, dispõe sobre o encerramento das atividades de uma prestadora de serviço de certificação digital, ainda que por falência ou liquidação extrajudicial, determinando que ou haverá (i) sucessão ou (ii) revogação dos certificados emitidos e gerenciados, devendo daí comunicar obrigatoriamente os procedimentos adotados (i) às pessoas a quem tenha emitido certificados que estejam em vigor e; (ii) à AC Raiz da ICP-Brasil, caso seja credenciada, o que permitiria à esta, até guardar “os documentos relativos aos certificados emitidos”(parágrafo 3º., art. 11);

o) Nos artigos 12 e 13, “são estabelecidos critérios técnicos a serem observados pelos componentes de aplicação de assinatura e pelos componentes técnicos para serviços de certificação. Trata-se de requisitos que garantem a eficácia e o correto uso de certificados digitais e assinaturas eletrônicas.”;

p) O art. 14, em seu parágrafo único, determina que certificados emitidos no exterior poderão produzir os “mesmos efeitos” de um certificado qualificado, desde que expressamente admitido por tratado ou acordo internacional, e em não sendo, será equiparado pelo teor do art. 2º, inciso VII;

q) O art. 15 trata das infrações legais e a aplicação de multas co-respectivas, “variável entre cinquenta mil a um milhão de reais, na forma do regulamento”. Devendo a fiscalização das entidades credenciadas ficar a cargo da ICP-Brasil, ficando a cargo de regulamento (i) a aplicação de outras medidas administrativas cabíveis em caso de infração da lei e (ii) a possibilidade de supervisão da AC-Raiz em relação aos demais prestadores de serviços de certificação, “nos moldes do *supervisory scheme* adotado em outros países”;

r) Nos artigos 17 e 19 “alguns comandos normativos que cuidam da compatibilização do atual regime jurídico – notadamente a Medida Provisória 2200/2001-2 de 24 de agosto de 2001 – e a disciplina constante desta proposta”. Deixando para a regulamentação a disciplina do uso de certificação em documentos de emissão pública que exemplifica;

Assim, discriminado o centro dos objetos relevados nos objetivos dos agentes públicos, tanto quando demonstram suas razões nas exposições de motivos quando concretizam a norma editando-a, julgamos inapropriado discriminar à exaustão os artigos do projeto de lei que acompanha a Exposição de Motivos nº.00053/2002, antes analisada.

3.3.2 Análise Conjuntural

3.3.2.1 A determinação de um objeto jurídico suposto.

Os parâmetros constitucionais são a única base concreta onde se lastreiam com legitimidade material e processual o corpo legislativo existente, e como se expôs, também as Medidas Provisórias.

Cumpra analisar quais os elementos determinantes para que a garantia de validade aos documentos eletrônicos (certificação digital) tenha sido erigida em matéria relevante e urgente pela Presidência da República, coisa capaz de autorizar a adoção de medida provisória, pois que de extraordinário valor.

Evidenciamos que a alternância democrática de poder ocorrida no Governo Federal é fato relevante e que se constitui em marco na reconstrução constitucional da ICP-Brasil, seus objetivos e sua estruturação institucional.

Contudo a documentação pública analisada no sub item 3.3 já esta posta em dinâmica funcional, mesmo considerando o Projeto de Lei do Executivo ainda sem pauta no Congresso Nacional, devendo ser analisado em conjunto com os demais projetos que já tramitam.

Como o presente trabalho busca reconhecer na implantação da ICP-Brasil uma fenomenologia comportamental, procedemos a uma busca pelo objeto jurídico visado pela autoridade pública instituinte : a Presidência da República.

Com o planejamento para implantação de um Governo Eletrônico, verificamos que se estribou o Executivo em sua Política de Governo Eletrônico, e que previa para Gestão Interna do Governo a “implantação de uma infra-estrutura de chave pública, **no âmbito do Poder Executivo Federal**, até 11/2000”, coisa inócua. Ainda assim, o Executivo efetuou uma consulta pública, durante meses, para fundamentar um texto final da futura MP 2200/2001.

Amalgamados os reclamos e sugestões preparou-se o projeto da Medida Provisória, antecedido por sua exposição de motivos, que ressalta insistentemente a “**exigência de regras...** para que os documentos produzidos ou obtidos eletronicamente... possam ter **validade ou reconhecimento no mundo jurídico**”, gerando uma “necessidade crescente e a **urgência na edição de normas específicas** para regulamentar a matéria...”, especialmente

“por **norma com hierarquia de lei**”. Daí concluir que “a **regulamentação da matéria**, na verdade representa um marco a partir do qual se propiciará o desenvolvimento das comunicações por meio eletrônico, de modo a conferir maior **segurança e tranquilidade à relações jurídicas...**”.

Ainda neste sentido, quando da reedição da MP 2200/2001, em sua nova exposição de motivos justifica que:

“O vertiginoso dinamismo das relações digitais, a imperiosa necessidade de promover o acesso do brasileiro ao mundo em rede, o crescimento do comércio eletrônico, o crescente número de pessoas jurídicas dedicadas aos serviços eletrônicos e virtuais, bem assim a conseqüente **demanda reprimida** por uma **sólida disciplina jurídica** que confira, ao contexto narrado, **segurança jurídica...**”.

Com os elementos extraídos dos discursos motivacionais, tem-se um quadro claro do direcionamento da demanda a ser provisoriamente tutelada via Medida Provisória, ainda que em ampla confusão simbólico-valorativa.

Não para a constituição de uma entidade física (ICP-Brasil), capaz de operar as ações de certificação digital relevantes e urgentes de toda a sociedade, mas finalisticamente a produção de uma blindagem jurídico-normativa com poder de instalar presunção de segurança jurídica às operações de uma tecnologia vazia de reconhecimento sócio-cultural e tecnológico.

O que se detectou, ao contrário do que deveriam fazer parecer às descrições dos cenários econômicos em movimento, não foi uma causa material que demandasse de uma medida provisória decorrente de ação do Executivo, mas sim a verificação da ausência de um possível universo normado apropriadamente, portanto incapaz de assimilar os impactos econômicos, sobre-nomeado de segurança jurídica, decorrentes da convergência de serviços físicos ao mundo do ciberespaço.

Assim, a resposta material do Executivo foi efetivar uma norma com força de Lei, já que prescindia apenas de sua representação imaginária de segurança jurídica e social, ainda

que atividade reservada exclusivamente ao Legislativo, inclusive por iniciativa urgente do próprio Executivo.

Assim, a MP 2200/2001, desde sua primeira forma, veio para ser uma lei em si mesma, e que apesar de instituir um mundo tecno-imaginário, a ser depois construído pelo Poder Executivo através de regulamentos, a outra metade de uma simbologia mista, jurídica, mas sempre tecnológica. A lei adequada para encorajar os limites de uma tecnologia limitada.

O resultado físico da legiferância, uma estrutura de serviços digitais, que carrega um valor inferior ao talante constitucional exigido, sendo incapaz de gerar a segurança jurídica solicitada, certamente uma presunção efêmera num mundo de correntes energéticas.

Então a urgência e relevância, constitucionalmente inarredáveis, não podem ser extraídas abstratas de um cenário de fundo infinito, como a efervescência de uma cultura digital afluyente, ou pontualmente para “*conferir maior segurança e tranquilidade às relações jurídicas*” no ciberespaço, por representar “*um marco nas comunicações*”. Coisas absolutamente incompatíveis com legislações provisórias, já que não propiciam uma sólida disciplina jurídica.

Uma tal norma, por provisória, nem é marco regulamentar nem garante segurança jurídica, quanto mais tecnológica.

Não se olvide que inexiste qualquer análise crítica sobre dados precisos, amplamente disponíveis através dos meios científicos já desenvolvidos para gestão populacional, bem como uma melhor leitura dos documentos públicos destinados à avaliação dos mesmos cenários, onde se evidenciaria uma cautela maior na compulsão legislativa⁷².

⁷² Tributação do Comercio Eletrônico. Secretaria da Receita Federal. Ministério da Fazenda. (Disponível em: www.receita.gov.br)

II - A magnitude do comércio eletrônico

A dinâmica e crescente importância do comércio eletrônico é bem documentada na imprensa internacional. O volume das operações, no entanto, carece de uma estimativa precisa e confiável.

Previsões acerca do seu crescimento anual variam de 20% a 150%. Os próprios números são abertos à interpretação. *A maioria das empresas que pesquisam o assunto o fazem não com base nas vendas, mas no*

Com a edição de três versões de uma norma sendo uma sucessão de modificações inconclusivas e contraditórias, o escopo de proteção permanece somente sobre a formalização editalícia de um corpo com característica de uma lei, mantido apenas um revestimento externo

tráfego pela internet – quando mais de 98% é apenas consulta a "sites", e não efetivação do negócio. As poucas empresas que pesquisam o volume de vendas realizam o seu trabalho por meio de pesquisas de opinião, e não de relatório de vendas dos "websites". Quanto ao B2C, a empresa de consultoria Boston Consulting Group estima em US\$ 215 milhões os negócios na América Latina, em 2000. Com uma participação acima de 80% do comércio continental, o Brasil deve ter gerado US\$ 170 milhões em vendas "on-line" ao consumidor em 2000, projetando-se um volume de vendas de US\$ 2,64 bilhões em 2003. Por outro lado, o Edge Group (firma de consultoria) calcula que as empresas que se dedicam ao comércio eletrônico faturaram US\$ 200 milhões no Brasil em 1999 e, dentro de três anos, estima-se que o movimento anual será da ordem de US\$ 4 bilhões. A empresa de consultoria norte-americana International Data Corporation estima que o comércio eletrônico movimentou US\$ 449 milhões no Brasil, em 2000.

Pesquisa da Fundação Getúlio Vargas estima que o comércio eletrônico representou, em 2000, 0,43% do mercado total de negócios entre empresas (B2B), e 0,16% dos negócios de empresa para o consumidor (B2C). Em termos de investimentos das empresas brasileiras que transacionam eletronicamente, as prioridades são, nesta ordem, privacidade e segurança, relacionamento com clientes, alinhamento estratégico, adoção de clientes e adequação técnica.

Acredita-se que o maior potencial de crescimento do e-commerce não está no B2C, mas no B2B. O coordenador do MBA em e-business da Fundação Getúlio Vargas, André Valle, afirma que dificilmente o B2C vai passar de 10% do total de vendas ao consumidor no varejo.

O comércio B2B no Brasil totalizou US\$ 3,3 bilhões em 2000, e crescerá para US\$ 76 bilhões em 2004, projeta Márcio Mansur, diretor de desenvolvimento de negócios do "site" de B2B Mercado Eletrônico.

Também o norte-americano Internal Revenue Service avalia que a maior parte das transações ocorre entre empresas, e não de empresas para o consumidor final.

"The estimated value of internet-based sales for the year 2000 varies from \$100 to \$500 billion. It is anticipated that the majority of sales will consist of business-to-business as opposed to business-to-customer. Business-to-business sales are estimated between 80% to 85% of the total. (This figure, however, does not consider intercompany sales within Multinational Enterprises (MNEs). While not as dramatic, the size of business-to-customer sales will be substantial".

Estimativa semelhante é feita pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que calcula que 80% do comércio eletrônico é realizado entre empresas.

Nos Estados Unidos, as vendas B2C foram estimadas, por R. Josten em US\$ 7,8 bilhões em 1998. A previsão para 2003 é de US\$ 108 bilhões para esse tipo de comércio. Se for inserido o comércio entre empresas via internet, as estimativas de receita on-line crescem significativamente. De acordo com um estudo do centro de pesquisa sobre comércio eletrônico da Universidade do

Texas, a receita do comércio na internet foi estimada em US\$ 102 bilhões em 1998 (tanto a varejo quanto entre empresas). O mesmo centro estima que, em 2002, essas transações cheguem a mais de US\$ 325 bilhões. O Forrester Group calcula que as transações B2B, nos EUA, atingiram S\$ 255 bilhões em 2000. As estimativas para 2004 das transações B2C é de US\$ 454 bilhões; para as transações B2B, US\$ 6,33 trilhões.

Cálculos do movimento total do e-commerce em nível mundial variam de US\$ 100 bilhões a US\$ 500 bilhões, em 2000. A Forrester Research faz previsões máximas e mínimas de vendas virtuais mundiais nos próximos anos. Para 2003, o intervalo vai de US\$ 1,4 trilhão a US\$ 3,2 trilhões.

Em torno de 75% do comércio eletrônico atualmente ocorre nos EUA. Esse país também possui 90% dos websites comerciais. De acordo com estudo do Boston Consulting Group, vendas a varejo na web na Europa foram de US\$ 3,6 bilhões em 1999, podendo ter crescido para US\$ 9 bilhões em 2000. O mesmo grupo estima vendas de US\$ 6 bilhões na Ásia, em 2000.

Se analisamos as modalidades B2B e B2C, podemos supor que estas não terão o crescimento esperado em virtude de barreiras culturais, preocupações quanto à segurança e privacidade, entre outras. Por outro lado, as operações entre empresas (B2B) possuem um maior potencial de crescimento do e-commerce, principalmente em um contexto de fusão, consolidação e absorção de empresas, observado a nível mundial.

capaz e suficiente de permitir uma pseudolegitimidade , uma blindagem simbólica de conteúdo volátil pela fertilidade regulamentar.

Assim como relevamos antes, a utilização do direito como bem de consumo, permite sua utilização contraditória, indiferente à Constituição, pois que seu conteúdo, seu “jus”, já não mais mantém amarras com uma realidade social perceptível pelo senso comum, reinando o sentido implantado através da camada simbólica contida numa estética processual constitucional, o império da “lex”.

A percepção tecnocrática de uma emergência jurídica do Estado brasileiro em face de uma realidade mundial, amplamente competitiva e conceitualmente dinâmica, não deixa de portar um valor de análise relevante, mas que somente poderia alimentar mecanismos reativos legítimos.

Aqui um outro problema semiótico conseqüente.

A norma provisória reconhece na participação contratual do usuário final, um postulado basilar a qualquer sistema confiável de certificação, ao implantar inadvertidamente o “*princípio da exclusividade*”(MP 2200/2001-2, art. 10), que é senão a responsabilização jurídico-posicional dos usuários em sentido mais absoluto, através de uma retórica que os implanta incondicionalmente no ambiente cibernético, como que paridos legalmente na “MATRIX”, sem educarmo-nos como sociedade para uma tal transição cultural.

Como queremos demonstrar que a ocorrência de impactos semióticos causa desestruturação cultural, a autonomização legislativa implementada para constituir a cadeia de credibilidade (lei – sistema tecnológico – usuário) necessária ao uso corrente da certificação digital, a fé pública em amplo sentido, mesmo existindo impositivamente através de uma lei provisória é insuficiente para a efetividade de um sistema público de chancelas virtuais.

A trilogia dos elementos antes mencionados opera somente em ampla modulação de confiança, que significa consciência, operatividade interparticipativa , nenhum deles tem valor

de sobreposição pois que a segurança no ciberespaço “é uma corrente tão forte quanto seu elo mais fraco”, que muito menos do que uma metáfora, implica numa evidente percentualização de desequilíbrio sistêmico, que ao final é nivelado pela fragilidade do agente menos capaz, independentemente da força ou hierarquia de uma quase lei presuntiva.

O resultado dessa panacéia, uma lei provisória que representa o poder instituinte nele mesmo; representa a construção de um sistema tecnológico blindado e auto-reprodutivo; representa a presunção de reconhecimento do usuário final sobre a fé pública da infraestrutura; representa a responsabilidade do usuário final pelo relacionamento último com o ciberespaço – “teoria da exclusividade”; representa a manipulação cultural de simbologias gráfico-físicas através da mercantilização de soluções tecnológicas.

Ainda assim persiste a realidade.

Retomando a busca pelo objeto das normas provisórias instituidoras da Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira, podemos ao final destilar duas contradições constitucionais relevantes:

a) A análise da documentação legal determinou que o Poder Executivo utilizou-se deliberadamente de uma Medida Provisória para, exclusivamente inovar o cenário legal/constitucional, exercendo o poder legislativo ordinário, ainda que potencialmente urgente;

b) Ainda que a urgência e relevância do caso determinasse pela produção legislativa, o corpo jurídico provisório é insuficiente para garantir a operacionalidade segura da ICP-Brasil, sendo, portanto, supérflua e ineficiente, uma pré-existência jurídica, antes da conscientização cultural dos usuários e de uma infra-estrutura com moldes democraticamente elaborados.

3.3.2.2 A Inconstitucionalidade na Edição de Medida Provisória para legislar Sobre o Ciberespaço.

3.3.2.2.1 A Contradição das determinantes constitucionais.

A análise procedida busca revelar que a utilização de uma linguagem tecnologizante e pragmaticamente aderente aos discursos da vida cotidiana, mesmo que genericamente através do processo legislativo constitucional, não adveio do Poder Republicano competente, o Legislativo, nem tampouco se utilizou o processo legislativo adequado.

Como a análise jurídica procedida é permeada por forte elemento de reconhecimento da simbologia representada nos atos de poder, a significação da ausência é também referencial.

Como Poder Público é apenas a concreção do mando Constitucional, todos os seus silogismos são jurídicos, o que torna inexpugnável a obrigação de referenciação de cada fato e ato diante de uma hermenêutica Constitucional sustentatória de sua validade, legitimidade, e que não se confunde com sua simples ocorrência ou existência fenomenicamente percebida por um agente público.

Assim a sobre-posição de determinantes constitucionais autônomas contraditórias por sobre as determinantes constitucionais heterônomas, fazem ver o excesso desviante de poder legislativo indireto⁷³.

Pelo que dizemos, o fenômeno legislativo implementado pelo Poder Executivo, apesar de seu discurso de contingências prementes, apesar da instituição de uma infraestrutura material, apesar da autonomização legalizante provisória ; em última análise não tratou de certificação ou assinatura eletrônica, nem tampouco da criação de órgão público, mas evidentemente legislou sobre o ciberespaço, coisa muito além de seu poder imediato e de

⁷³ Cf. nota 44.

seu conhecimento pleno e socialmente reconhecível, assim natural a brutal fenomenologia da contradição.

O que fica em risco é o controle da produção simbólica no ciberespaço.⁷⁴

3.3.2.2.2 A Invasividade das Competências Constitucionais pelo Poder Executivo.

Como a distribuição tripartite e isonômica do Poder é uma das molas de propulsão ética do Estado Republicano, o Brasil como tal desfila uma Constituição amplamente discriminatória de competências, e o faz para significar isto mesmo, uma reincidente memória de um modelo democrático.

Ao verificarmos no uso do Processo Legislativo Constitucional a incidência editorial de Medidas Provisórias, não podemos confundir a ilegitimidade endêmica da exceção com a permissividade social de um Executivo predominante. A Emenda Constitucional nº. 32 deixou esta circunstância bem definida, onde a sociedade representativa limitou taxativamente o exercício legislativo provisório deste Poder.

A hermenêutica sócio-jurídica permite concluir que cada Medida Provisória editada, cada uma e todas em conjunto foram a causa material negativa, a determinante de valoração da Emenda Constitucional limitante do Poder. São todas ilegítimas, ainda que vigentes, principalmente aquelas de última ocasião, rompedoras tardias de uma ética revisional constitucional que logo viria.

É o ocaso da Medida Provisória 2200/2001 e seus hibridismos clonados.

Verificamos assim duas ordens de invasividade, uma direta e outra indireta.

⁷⁴ REZENDE, Pedro. Opus cit.

A invasividade direta ocorre sobre a competência legislativa do Poder Legislativo, e nesta medida vale ressaltar uma análise da Constituição, verificando-se até onde cada Poder deve se posicionar.

É o que se vê no texto em negrito, vigente à época da edição das Medidas Provisórias em comento, e variou muito pouco:

Seção II

DAS ATRIBUIÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

~~X – criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas;~~

(*) **Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 11/9/2001:**
X – criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b;

~~XI – criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;~~

(*) **Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 11/9/2001:**
XI – criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública;

Assim, ao se determinar a criação de órgãos públicos, mesmo que sobre a refundação de estruturas anteriores, contratar ou modificar as carreiras funcionais é de exclusiva competência do Congresso Nacional, tanto assim, reforçado pelo art. 84, inciso III, que determina a competência do Presidente da República para iniciar o processo legislativo, especificamente nos casos do art. 61 parágrafo 1º., letras a) e e), que retornam ao Congresso Nacional, ainda com a possibilidade de urgência no trâmite dos seus projetos, como descrito no art. 64 parágrafo 1º.

Adiante, pois que decorrente da norma já posta, invariavelmente oposta a todos os entes sociais, inclusive aqueles componentes da Administração Pública Direta e Indireta, mas especificamente os Poderes Legislativo e Judiciário.

As competências atribuídas aos entes Constitucionais são de fato a razão do Poder que se lhes conecta, assim as emanções da constitucionalização do Poder de Império do Estado são reconhecidos na preciosidade de cada ato, e de todos em conjunto.

O poder de cancelar seus próprios atos é o corolário básico de quem mantém a dinâmica dos Poderes enquanto detentores do monopólio à violência, da simbologia de seu Poder Social.

Aí o grande assalto invasivo, a sobre-determinação de uma tecnologização monopolística do controle da produção simbólica do poder emanado das autoridades fisicamente investidas. O controle de todas as chancelas humanas serventuárias do Estado, de um Gari ao Presidente do Congresso Nacional, passando por todos os Juízes, Promotores, Policiais, Deputados...., chocando-se diretamente com o art. 2º. da Constituição, que alimenta a independência e harmonia entre os Poderes, resultando numa análise ética sobre o livre exercício do Poder Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação, pelo Presidente da República, como firmado no art. 85, II.⁷⁵

⁷⁵ MARCANCINI, Augusto, in Revista Eletrônica da Prefeitura de SP – A ICP-Brasil tem impacto direto no desenvolvimento de soluções para a substituição do papel por bits nos negócios jurídicos e no fluxo de informações, nos âmbitos estatal e privado. Mas há problemas em se adequá-la aos contextos social e jurídico vigentes. Apesar de não estar expresso na MP 2.200-2, o Governo Federal anterior pretendia que os demais Poderes e entes federativos fossem obrigados a usar de sua ICP-Brasil para emissão de documentos digitais. Isto está expresso na justificativa da referida MP.

E ainda, quando da sanção da Lei nº 10.358/2001, a existência da ICP-BR foi a justificativa utilizada para se vetar o acréscimo de parágrafo único ao artigo 154 do Código de Processo Civil, que autorizava o Poder Judiciário a utilizar meios eletrônicos na prática e comunicação de atos processuais.

Sendo apenas uma infra-estrutura tecnológica, a ICP-BR não pode ser imposta a outros entes federativos, ou a outros Poderes da República, sem violar os princípios constitucionais da autonomia dos mesmos. Sua criação por Medida Provisória descartou a participação do Poder Legislativo, e sua gestão é vinculada diretamente ao Gabinete da Presidência da República. Seu órgão regulador (Comitê Gestor) e a Diretoria do ITI, titular de sua chave-raiz, são nomeados pela Presidência da República. Na composição do seu órgão regulador não há um representante sequer de nenhum outro ente federativo ou Poder, além do Executivo Federal.

Além disso, atos praticados no exercício de funções públicas dos demais Poderes e entes federativos têm fé própria, não podendo sua validade e eficácia estar condicionada à adoção de modelos tecnológicos do Poder Executivo Federal. Não se diga, portanto, como vinha ocorrendo com frequência, que a ICP-BR, em seu status atual, é nacional”.

Todo o modelo de infra-estrutura de certificação digital implantado encontra-se submetido ao controle direto da Casa Civil da Presidência da República⁷⁶, que tendo elaborado os estudos, produzido juridicamente o texto legal, arvorou-se em núcleo central de execução do processo de distribuição e controle destes poderes executivos.

Contrariando a própria política de E-Gov, que já trazia a necessidade de apresentação de projetos de lei, diante da ausência de normatização pertinente, o modelo foi imposto mediante Medida Provisória, apesar dos projetos que tramitam no Legislativo Federal⁷⁷.

Daí que, implicando a competência da Casa Civil num corpo auxiliar (coordenação e integração das ações de governo) do Presidente, para execução (verificação prévia) Constitucional e Legal de suas finalidades (oportunidade e compatibilidade das propostas com as diretrizes governamentais), torna-se suspeita a técnica legislativa adotada, pois que nenhum projeto de lei, urgente ou não foi apresentado pelo Executivo antes ou imediatamente depois da Medida Provisória 2200, e a opção legalizante adotada decorre do exercício de mecanismos de legitimação efêmera, com riscos institucionais infinitamente maiores do que a falta de certificados digitais vendidos numa praça consumidora com demanda reprimida.

Podemos verificar, que o conselheiro técnico afiança ao líder um modelo venal, auto-evocativo, sustentado em legalidade duvidosa, para atingimento de finalidades não

⁷⁶ A Lei nº 9.649, de 27/05/1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, dispõe em seu art. 2º (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.049).

"Art. 2º À Casa Civil da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e na integração das ações do Governo, na verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais, na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas com as diretrizes governamentais, na publicação e preservação dos atos oficiais, bem assim supervisionar e executar as atividades administrativas da Presidência da República e supletivamente da Vice-Presidência da República, tendo como estrutura básica o Conselho do Programa Comunidade Solidária, o Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia, o Arquivo Nacional, a Imprensa Nacional, o Gabinete, duas Secretarias, sendo uma Executiva, até duas Subchefias, e um órgão de Controle Interno."

⁷⁷ Projeto da OAB, Projeto da UNCITRAL, Projeto dep. Júlio Smeghini.

decorrentes de ordem expressa constitucional e que se sobrepôs ao debate civil já implantado entre agentes interessados e possivelmente capazes⁷⁸.

E nem se mencione que além dos Poderes da República, as principais massas críticas representativas de reais análises do quadro, sequer foram mencionadas nos estudos e nas letras da legalização: as Universidades brasileiras e os organismos de Defesa do Consumidor.

O avizinhamento de uma Reforma Constitucional, especificamente no respeitante às Medidas Provisórias deveria ou poderia ter sido relevado com maior peso ético, num eventual sopeso constitucional motivatório, na verdade incorrente.

Torna-se evidente que a Medida Provisória editada somente realiza-se com eficácia diferida, criando atos e formatando autoridades públicas cujas decisões serão insuscetíveis de arredamento e sua oneração pública irrecuperável. A menos que se dê continuidade compulsória ao mesmo modelo adotado.

Aí um ponto central, o Executivo, autoridade administrativa, utilizando-se da provisoriedade legislativa da medida, estabelece para si uma série de poderes, e os torna imutáveis pela complexidade de sua reversão.

O Legislativo ao oportuno manifesto - à evidencia, já retardado - encontrará um órgão público (ICP, ITI, ACs), com servidores assalariados, contratando com terceiros e garantindo validades através de um modelo tecnológico adotado.

Poderá dismantelar tudo, prejuízo material; poderá utilizar-se do todo ou parte, prejuízo institucional.

Inconstitucional porquanto ineficaz para o presente e inarredável para o futuro.

⁷⁸ Revista B2B Magazine – Ano I, nº.06 – Maio de 2001 – O tema é proposto na qualidade de debates iniciais, sem definições absolutas de modelos, relevando que a macro-política de E-Gov do Governo Federal deve ficar pronta até 2002. No respeitante à assinatura digital apresenta os virtuais interessados na prestação destes serviços, sem que se determine qualquer caráter de urgência, um modelo ainda em construção. O Governo ainda não aparece como mediador, a MP 2200/2001 seria editada um mês depois.

3.3.3 A Determinação do Instituído.

De tudo o quanto possa ter sido dito, a materialização/concreção legislativa pelo Executivo, estabeleceu vínculos de realidade entre um imaginário sistema de certificação digital, uma imaginária demanda social e uma imaginária superproteção legal, tudo sustentado numa singela e última Medida Provisória de três intentadas para o mesmo fim geral, agora acomodadamente descansada no leito da Emenda Constitucional nº. 32. Uma estratégia propagandista histórica, bem sucedida, antecipa-se o fato dando-lhe o contorno inicial conflitivo e gerando um parâmetro contraditório, mas dominável pela detenção da iniciativa legalizante.

Assim, o objetivo de uma regulamentação para a certificação digital no Brasil resta ancorado juridicamente no texto da Medida Provisória 2200/2001-2, porém a continuidade da implantação do modelo gerado resta pulsando no projeto de lei apresentado pela Presidência da República em 2002 (www.planalto.gov.br/ccivil-03/Projetos/PL/2002/msg962-021006.htm), pois ali estão os reparos finais para um primeiro modelo, mercadologicamente dominável, coisa bem apropriada para o foco absolutamente economicizante implementado pela autoridade pública da ocasião, é de fato sua herança ideológica do poder.

Assim entendemos o seguinte conjunto de valores como núcleo principal da estrutura pública instituída:

a) Modelização de uma infra-estrutura de chaves públicas única, com uma única Autoridade Certificado Raiz com sistema de certificação digital operando assinaturas eletrônicas usando algoritmos de criptografia assimétrica (chave pública e privada), com sustentação legal, estabilizado pelo tempo constitucional, destinado a operar um mercado de

prestação de serviços e comercialização de chancelas eletrônicas, atendendo também (,) e concomitantemente todos os níveis do Estado;

b) Ausência de Agência e Norma Reguladora capaz de mediar uma ética regulamentar e as disputas entre a predominância da ICP-Brasil e outros potenciais atores;

c) Implantação de um modelo de mercado aberto e de livre concorrência, com dois níveis de qualidade de produto, segundo uma vinculação credencial a ICP-Brasil, criando um desnível legal de credibilidade, inclusive internacional, tanto pela predominância institucional deste ator, como pela construção de uma primeira ação de marketing dominante;

d) Implantação de presunção jurídica de qualidade e segurança nos serviços da ICP-BR.

e) Instauração do princípio da exclusividade, determinando uma pré-imputação do ônus da prova aos usuários, limitando-se a responsabilidade civil dos prestadores de serviço, bem como sua obrigação informacional, coisa conflitante com o Código de Defesa do Consumidor;

f) Implanta, por analogia presuntiva, força de validade aos documentos eletrônicos, assimiláveis ao preceito do artigo 131 do Código Civil;

A Lei Civil, mesmo que em sua novel perspectiva, não comporta a incorporação automática de implementos tecnológicos supridores de seus valores semióticos, aí um grande problema.

A simples referência a uma presuntiva isonomia entre as declarações materiais ocorridas no mundo natural e as ocorridas no ciberespaço, ainda não foram completamente estudadas e concretamente diferenciadas, deduzindo-se como iguais ou similares.

A fé pública nos documentos reais se dá por sobre um sinal próprio e particular do indivíduo, sua assinatura. No ciberespaço, o que se poderia aproximar desta assinatura seriam os caracteres criptográficos da chave pública/privada, decorrentes de um arbitramento

distributivo, determinado pela autoridade certificadora, segundo os padrões de sua tecnologia própria.

Assim, a transcendência de um padrão semiótico ancestral, para outro apenas tecnológico é dúvida bastante, a ser digerida por debate público, acadêmico-científico e técnico-operacional. A presunção jurídica impõe a união forçada de dois “mundos” fenomênicos diversos, sem que os usuários compreendam a extensão da divergência (a fonte semiótica absolutamente pessoal passa a ser tecnológica e relativamente pessoal)⁷⁹.

Já se tem notícia de três modelos básicos para a consecução de certificação digital, focado na assinatura eletrônica: o modelo prescritivo, o modelo de critérios e o modelo de outorga⁸⁰. A Medida Provisória 2200/2001, não se coaduna com qualquer deles objetivamente, estabelecendo miscelânea de signos inconclusivamente espargidos.

⁷⁹ REZENDE, Pedro Antonio Dourado de. Disponível em: <http://www.cic.unb.br/docentes/pedro/segdadtop.htm>
 “A celeuma no caso da assinatura digital se concentra na adaptação lexical do conceito “assinatura” à esfera virtual, o que pressupõe conhecimento do que possa vir a ser uma *marca pessoal única e virtual*. Este conhecimento é necessário para a seleção competente do que o ordenamento jurídico poderia aceitar como substituto da assinatura de punho em contratos, dentre os possíveis métodos de autenticação de sequências binárias nas comunicações digitais, já inventados ou não. O conhecimento do que seja uma “marca pessoal única e virtual” não poderá ser omitido, nem sua referência delegada, em uma lei cujo objeto seja a assinatura digital, pois a eficácia e propósito da lei estariam assim irremediavelmente perdidos. A única justificativa para se legislar sobre assinatura digital à revelia deste conhecimento seria a decisão de se abandonar a jurisprudência atual do direito comercial, alternativa que não vi, ainda, defendida nas críticas ao projeto da OAB. Estou afirmando que este conhecimento é de caráter semiótico, e que a teoria matemática da informação está equipada para fornecê-lo, através do conceito que classifica as escritas passíveis de ocultação assimétrica, onde a capacidade da lavra da marca pessoal única é escondida enquanto a capacidade de sua leitura é revelada. E que tais sistemas já existem.”- E diz mais em matéria publicada no Jornal do Brasil de 06/07/2000: “A dura realidade é que nem a tecnologia, nem a decretação de sua legitimidade, aumentam nossa segurança. O que a tecnologia faz aumentar é a volatilidade no processo da segurança, beneficiando quem tiver habilidade para usá-la em qualquer dos lados do divisor moral desse processo. Fraudes eletrônicas são mais difíceis de serem detectadas, e mais ainda de serem provadas, pois documentos eletrônicos independem de seus suportes físicos. A melhor tecnologia conhecida para autenticação digital, o uso de chaves assimétricas, é incapaz de equiparar-se, como sabem os criptógrafos, ao grau de irrefutabilidade que a assinatura de próprio punho pode oferecer. A falsificação ou reuso de uma assinatura de próprio punho requer habilidade superior à da perícia grafotécnica, envolvendo a cognição de padrões pessoais de ritmo, pressão e forma caligráfica, enquanto a de uma assinatura digital -- inclusive as biométricas -- requer apenas o vazamento de uma sequência de bits (a chave privada do assinante) e a correta sintaxe no seu uso.

Em nome da eficiência e da falaciosa segurança na ocultação de sintaxes, certa classe de riscos está sendo apontada, em todo o mundo globalizado, como justificativa para a adoção de certas leis intencionadas a gerar confiança coletiva no caminho para a sociedade da informação, conforme a antevê o discurso daqueles que se julgam no comando da revolução que está gestando esta nova sociedade, enquanto outra classe de riscos é sorrteiramente ofuscada ou menosprezada nesse discurso”.

⁸⁰ REZENDE. Opus Cit. “A biblioteca do Senado dos EUA divulgou recentemente um relatório, produzido a pedido dos legisladores americanos, levantando questões conceituais relativas ao tema do comércio eletrônico encontradas na literatura. Este relatório classifica em três modelos as 76 leis e projetos de lei sobre assinatura digital examinadas. Há o modelo prescritivo, que legisla diretamente sobre o funcionamento de infra-estruturas

A alienação imposta pela falta de debate público, através da edição de Medida Provisória contrasta com a participatividade e a não excludencialidade digital sugeridas na política de E-Gov.

Inconstitucional a Medida Provisória, pois que altera o conteúdo jurídico de signo legal por presunção efêmera. Ausente a competência constitucional para tal.

4. CENÁRIO ATUAL

4.1 COMITE GESTOR DA ICP-BRASIL-ITI-SERPRO

O Brasil possui uma infra-estrutura de chaves públicas, é certo.

A Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira funciona plenamente, com seu organismo político (CG), seu organismo administrativo (ITI) e seu organismo tecnológico (SERPRO), e do ponto de vista de uma realidade aceitável mantém um ritmo crescente de suas atividades, o que não desconfigura as críticas antes mencionadas, ao contrário (,) as confirma, como bem veremos adiante.

de chaves públicas, ou PKIs; Há o modelo de critérios, que estabelece parâmetros de funcionalidade e confiabilidade, a serem alcançados por um mecanismo aceite como substituto da assinatura de punho. E há o modelo de outorga, que não estabelece métodos nem critérios, mas delega às partes o poder de decidir quais mecanismos serão aceitos.

Como a construção normativa em foco foi elaborada sob um forte esquema político, já que urdido na Casa Civil da Presidência da República da ocasião, do início ao fim atual, relevamos novamente a oportunidade democrática havida com a alternância no Poder Executivo Federal, o que implica em novas análises sobre as estruturas públicas postas.

Daí, a imediata renovação de escalões operacionais reativa uma nova conjuntura de valores e postulados implementando um novo ciclo democrático de revisão ética do Governo Eletrônico. Assim esperamos e interagimos.

A renovação de cadeiras no Comitê Gestor da ICP-Brasil, bem como em seu braço operacional a COTEC (Comitê Técnico) fez ver um amplo espectro de multiplicidade crítica, assim também na Diretoria do ITI-Instituto de Tecnologia da Informação

Nesta torrente de alternância, um elemento de grande relevância é a inclusão, em caráter de programa de ação, em todo o Governo Federal, mas especialmente no ITI, através da figura de seu Diretor Presidente da implementação de programas com código fonte aberto.

É bem este o teor da Resolução nº. 20 do CG da ICP-Brasil:

Presidência da República

COMITÊ GESTOR DA ICP-BRASIL

RESOLUÇÃO Nº 20, DE 08 DE MAIO DE 2003.

Determina o desenvolvimento de uma plataforma criptográfica aberta, voltada à operação da AC Raiz.

O SECRETÁRIO EXECUTIVO DO COMITÊ GESTOR DA INFRA-ESTRUTURA DE CHAVES PÚBLICAS BRASILEIRA - ICP-BRASIL faz saber que aquele Comitê, no uso das atribuições previstas nos incisos I, III e VIII do art. 4º da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001,

R E S O L V E :

Art. 1º Determinar à AC Raiz o desenvolvimento de uma plataforma aberta (hardware e software) voltada à execução das funções criptográficas da AC Raiz da ICP-Brasil, garantida a auditoria plena desta plataforma e dos sistemas embarcados presentes nos hardwares.

Parágrafo único. Poderão ser celebrados convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres de cooperação técnica com órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta para consecução do estabelecido no caput.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

A incorporação de um comportamento e políticas ligadas ao desenvolvimento do chamado “Software Livre”, poderá implementar uma renovação de conceitos participativos, coisa ausente nestes primeiros momentos da burocratização digital.

Contudo, ainda permanece o caráter monopolístico implementado pela norma instituinte, bem como seu corolário de impositividade normativa e obtusidade ética.

Agora se sabe, pois se vem pesquisando para este fim, uma primeira quantificação de um possível mercado de certificados digitais, considerado em todos os casos ainda incipiente e economicamente inestimável, dependendo mesmo da criação de produtos e utilidades marginais para justificar os custos de manutenção.⁸¹

Então, era mesmo panacéia a urgência por lei, quis-se mesmo uma modelo geral, bem fundado numa cópia internacionalizante.

⁸¹ GHETLER, Maurício – moderador. Fórum de Viabilidade Econômica, ITI. (Disponível em: www.iti.gov.br) O volume de certificados emitidos até hoje no Brasil é extremamente pequeno, tendo sido arbitrado, até o momento, um valor unitário elevado por parte das autoridades certificadoras. Tal efeito, da baixa escala, sente-se também quando pensamos em dispositivos de porte seguro que os contenham, tais como Smart Cards ou mesmo Tokens com PKI, ideais para certificados padrão A3. Consideradas escalas de milhões ou dezenas de milhões de certificados, tais como nos projetos em andamento na Receita Federal, Caixa, Banco do Brasil ou TSE, podemos considerar que cada certificado chegue ao mercado a custos unitários inferiores a US\$ 1,00. O TSE, recentemente, avaliou dispositivos de porte seguro com valor unitário por volta de US\$ 1,25. Ou seja: havendo escala, tanto o certificado digital quanto o dispositivo de porte seguro se viabilizam à população. Outro fator a considerar a favor da queda destes preços é a concorrência entre ACs já homologadas pela ICP-Brasil. Certamente estas terão de lutar pelo mercado de um modo bastante agressivo, visto ser prevista a Interoperabilidade entre certificados emitidos por ACs vinculadas à ICP-Brasil. Ganha que chegar primeiro e chega primeiro quem baixar os preços. Quem ficar por último não terá como viabilizar economicamente os investimentos em infra-estrutura devido ao pequeno market-share. A avaliação de preço de certificados digitais é prematura pois o Brasil passa por uma fase de transformação nas relações eletrônicas e ainda não pudemos constatar a adoção massificada de certificados digitais.

Sobre o Comércio Eletrônico

O comércio eletrônico no Brasil, salvo algumas honrosas excessões, atinge ainda cifras ridículas se comparado com o comércio no mundo físico. Este volume transacional, por si, não justificaria a adoção de certificados digitais. Diversos fatores impedem a disseminação deste canal de vendas, entre eles: 1) Exclusão digital de grande camada da população 2) Custo da logística de distribuição destes produtos, ou seja, o cliente não pega, paga e leva gerando custo adicional ao de uma loja. 3) Falta de instrumentos de concessão de crédito pessoal eletrônicos eficientes e de baixo custo. 4) "Overprice" de tarifas de cartão de crédito neste ambiente, acrescida de elevado índice de fraudes. 5) Elevado grau de desistência, seja durante a compra (abandono de carrinho) ou seja após este momento. A certificação digital não é panacéia para todos estes cinco males mas ajuda muito nos três últimos, seja pelos novos meios de pagamento assinados digitalmente que permite viabilizar junto a bancos e financeiras, seja pelo uso mais seguro de cartões de crédito (vide padrão EMV) ou seja pela formalização da intenção de compra assinada digitalmente.

Não só isto, o corpo regulamentar, produzido com uma autonomia confortável, vale verificar quantas vezes modificam-se documentos na forma ou no conteúdo, esta em construção física e jurídica.

Pelo que vale relacionar o material legislativo disponível

4.2 ACERVO LEGISLATIVO E REGULAMENTAR PARA AICP-BRASIL

A modulação da infra-estrutura operativa tem clara convergência regulamentar, onde a concreção legislativa secundária realiza a própria coisa tecnológica, sendo a leitura de um modelo técnico que se altera por seus motivos, e fazendo alterar também a produção legal, um verdadeiro modulador de presunções técnicas e jurídicas.

A reprodução exaustiva de toda a parafernália regulamentar, fez-se no intuito de discriminação dos conteúdos manipulados, onde um verdadeiro serviço-público (certificação digital) é implantado num Estado de Direito através de absoluta construção do Executivo, sem intervenção da Sociedade Civil, construindo um universo jurídico artificial.

Como seguem as ementas publicadas até a data a de finalização deste trabalho:

Resoluções

Resolução Nº 28, de 11 de novembro de 2003.

Altera a Resolução nº 7, de 12 de dezembro de 2001, que aprova os requisitos mínimos para políticas de certificado da ICP-Brasil.

Resolução Nº 27, de 24 de outubro de 2003.

Prorroga o prazo estipulado pelo item 6.1.8, da Resolução nº 2, de 25 de setembro de 2001, do Comitê Gestor da ICP-Brasil.

Resolução Nº 26, de 24 de outubro de 2003.

Altera os Critérios e Procedimentos para Credenciamento das Entidades Integrantes da ICP-Brasil, os Requisitos Mínimos para as Políticas de Certificado na ICP - Brasil e os Requisitos Mínimos para as Declarações de Práticas de Certificação das Autoridades Certificadoras da ICP - Brasil.

Resolução Nº 25, de 24 de outubro de 2003.

Aprova os procedimentos a serem adotados pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI na sua atividade de fiscalização.

Resolução Nº 24, de 29 de agosto de 2003.

Estabelece critérios para cadastramento e autorização de empresas de auditoria especializada e independente no âmbito da InfraEstrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Resolução Nº 23, de 29 de agosto de 2003.

Prorroga o prazo estipulado pelo art. 2º da Resolução nº 9, de 12 de dezembro de 2001, do Comitê Gestor da ICP-Brasil e estabelece regras transitórias para a ICP-Brasil.

Resolução Nº 22, de 29 de agosto de 2003.

Altera a Resolução 12, de 14 de fevereiro de 2002, que estabelece regras processuais para credenciamento na ICP-Brasil.

Resolução Nº 21, de 29 de agosto de 2003.

Altera a Declaração de Práticas de Certificação da AC - Raiz da ICP - Brasil, os Critérios e Procedimentos para Credenciamento das Entidades Integrantes da ICP - Brasil, os Requisitos Mínimos para as Políticas de Certificado na ICP - Brasil e os Requisitos Mínimos para as Declarações de Práticas de Certificação das Autoridades Certificadoras da ICP - Brasil.

Resolução Nº 20, de 08 de maio de 2003.

Determina o desenvolvimento de uma plataforma criptográfica aberta, voltada à operação da AC Raiz.

Resolução Nº 19, de 08 de maio de 2003.

Aprova modelo do formulário eletrônico Revalidação dos Dados Cadastrais e Solicitação de Novo Certificado, de que trata a Resolução nº 1, de 25 de setembro de 2001, do Comitê Gestor da ICP-Brasil.

Resolução Nº 18, de 20 de setembro de 2002.

Altera a Resolução nº 10, de 14 de fevereiro de 2002.

Resolução Nº 17, de 20 de setembro de 2002.

Altera os critérios e procedimentos de credenciamento das entidades integrantes da ICP-Brasil e dá outras providências.

Resolução Nº 16, de 10 de junho de 2002.

Estabelece as diretrizes para sincronização de frequência e de tempo na Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Resolução Nº 15, de 10 de junho de 2002.

Estabelece as diretrizes para sincronização de frequência e de tempo na Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Resolução Nº 14, de 10 de junho de 2002.

Altera os critérios e procedimentos para credenciamento das entidades integrantes da ICP-Brasil e a Resolução nº 12, de 14 de fevereiro de 2002, que estabelece regras processuais para credenciamento na ICP-Brasil.

Resolução Nº 13, de 26 de Abril de 2002.

Altera a declaração de práticas de certificação da AC Raiz da ICP-Brasil, os critérios e procedimentos de credenciamento das entidades integrantes da ICP-Brasil, os requisitos mínimos para as declarações

de práticas de certificação das autoridades certificadoras da ICP-Brasil, os requisitos mínimos para as políticas de certificado na ICP-Brasil, e dá outras providências.

Resolução Nº 12, de 14 de Fevereiro de 2002.

Estabelece regras processuais para credenciamento na ICP-Brasil.

Resolução Nº 11, de 14 de Fevereiro de 2002.

Altera os requisitos mínimos para as políticas de certificado na ICP-Brasil, a declaração de práticas de certificação da AC Raiz da ICP-Brasil, delega atribuições para a AC Raiz e dá outras providências.

Resolução Nº 10, de 14 de Fevereiro de 2002.

Estabelece as diretrizes da política tarifária da Autoridade Certificadora Raiz - AC Raiz da ICP-Brasil.

Resolução Nº 9, de 12 de Dezembro de 2001.

Estabelece regras transitórias para a ICP-Brasil.

Resolução Nº 8, de 12 de Dezembro de 2001.

Aprova os requisitos mínimos para as declarações de práticas de certificação das autoridades certificadoras da ICP-Brasil.

Resolução Nº 7, de 12 de Dezembro de 2001.

Aprova os requisitos mínimos para políticas de certificado na ICP-Brasil.

Resolução Nº 6, de 22 de Novembro de 2001.

Aprova os critérios e procedimentos de credenciamento das entidades integrantes da ICP-Brasil.

Resolução Nº 5, de 22 de Novembro de 2001.

Aprova o relatório de auditoria da AC Raiz.

Resolução Nº 4, de 22 de Novembro de 2001.

Altera a Declaração de Práticas de Certificação da AC Raiz da ICP-Brasil.

Resolução Nº 3, de 25 de Setembro de 2001.

Resolve designar a seguinte Comissão para auditar a Autoridade Certificadora Raiz - AC Raiz e seus prestadores de serviços.

Resolução Nº 2, de 25 de Setembro de 2001.

Aprova a Política de Segurança da ICP-Brasil.

Resolução Nº 1, de 25 de Setembro de 2001.

Aprova a Declaração de Práticas de Certificação da AC-Raiz da ICP-Brasil.

Portarias

Portaria CASA CIVIL Nº 24, de 24 de Maio de 2002.

Portaria ITI Nº 1, de 12 de Dezembro de 2001.

Portaria CASA CIVIL Nº 21, de 26 de Julho de 2001.

Decretos

Decreto de 12 de maio de 2003.

Designa membro para compor Comitê Gestor da ICP-Brasil.

Decreto Nº 4.414, de 07 de outubro de 2002.

Altera o Decreto no 3.996, de 31 de outubro de 2001, que dispõe sobre a prestação de serviços de certificação digital no âmbito da Administração Pública Federal.

Decreto de 27 de maio de 2002.

Designa membro para compor Comitê Gestor da ICP-Brasil.

Decreto Nº 3.996, de 31 de outubro de 2001.

Dispõe sobre a prestação de serviços de certificação digital no âmbito da Administração Pública Federal.

Decreto Nº 3.872, de 18 de Julho de 2001.

Dispõe sobre o Comitê Gestor da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - CG ICP-Brasil, sua Secretaria-Executiva, sua Comissão Técnica Executiva e dá outras providências.

Decreto Nº 3.587, de 05 de setembro de 2000.

Estabelece normas para a Infra-Estrutura de Chaves Públicas do Poder Executivo Federal - ICP-Gov, e dá outras providências

Decreto Nº 3.505, de 13 de junho de 2000.

Institui a Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Medida Provisória

Medida Provisória Nº 2.200-2, de 24 de Agosto de 2001.

Institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, e dá outras providências.

Lei

Lei Nº 9.983 de 14 de julho de 2000

Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal e dá outras providências.

Resoluções do e-gov, que se refere à ICP-Brasil

Resolução Nº 3, de 20 de dezembro de 2001.

Resolução Nº 5, de 27 de março de 2001.

Resolução Nº 5, de 15 de julho de 2002.

Resolução Nº 6, de 22 de julho de 2002.

Resolução Nº 7, de 29 de julho de 2002.

Resolução Nº 9, de 10 de outubro de 2002.


Resolução Nº 10, de 10 de outubro de 2002.

Retificação, de 14 de outubro de 2002.

Este acervo continua lentamente em movimento e representa a forma da construção interna de uma infra-estrutura. A ocorrência de elementos padronizados é total, representando milhares de atos complexos ou não, e que em última análise intercalam para formar uma fábrica de certificados digitais, agora preparada para uma interoperabilidade maior.

4.3 CENÁRIO DE ENTIDADES CREDENCIADAS

O Cenário normativo foi produzido para dar vida ao seguinte sistema de Autoridades Certificadora Credenciadas, atualizado até 16 de outubro de 2003:

AUTORIDADE CERTIFICADORA	POLÍTICAS CERTIFICADO	DE AUTORIDADES REGISTRO	DE PRESTADORES DE SERVIÇOS DE SUPORTE
 AC PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	PC - A1, A3	AR PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	SERPRO
– AC SERPRO	PC - A1, A3 PC – SPB	AR SERPRO AR ANOREG	
– ACP SERASA	PC - AC	AR SERASA	OPTIGLOBE CAS
– AC SERASA	PC – SPB	AR SERASA	OPTIGLOBE CAS
– AC SERASA CD	PC - A1, A2, A3, A4 PC - S1, S2, S3, S4	AR SERASA AR AMCHAM	OPTIGLOBE CAS
– AC CERTISIGN	PC - AC	AR CERTISIGN	IMPSAT
– AC CERTISIGN SPB	PC - SPB	AR CERTISIGN AR CERTISIGN	IMPSAT
– AC CERTISIGN MÚLTIPLA	PC - A1, A2, A3, A4 PC - S1, S2, S3, S4	AR IMPRENSA OFICIAL - SP	IMPSAT
– AC CERTISIGN SRF	PC - A1, A3, A4	AR CERTISIGN	IMPSAT
– AC SRF	PC - AC	AR SRF	SERPRO
– AC SERPRO - SRF	PC - A1 PC - A3	AR SERPRO AR SRF	
– AC SERASA - SRF	PC - A1, A3, A4	AR SERASA - SRF	CAS TECNOLOGIA S.A. OPTIGLOBE TELECOMUNICAÇÕES S.A.
– AC CAIXA	PC - AC	AR CAIXA	MODULO SECURITY SOLUTIONS S/A
– AC CAIXA PF	PC - A1, A3	AR CAIXA	MODULO SECURITY SOLUTIONS S/A
– AC CAIXA PJ	PC - A1, A3	AR CAIXA	MODULO SECURITY SOLUTIONS S/A
– AC CAIXA IN	PC - A1, A3	AR CAIXA	MODULO SECURITY SOLUTIONS S/A

4.4. I FÓRUM SOBRE SEGURANÇA, PRIVACIDADE E CERTIFICAÇÃO DIGITAL NA ICP-BRASIL – ANÁLISE CRÍTICA DE RESULTADOS.

4.4.1 Linha Geral de Análise

Como a temática comporta uma série de questionamentos, embora parte deles ligados exclusivamente ao direito, fruto de uma multidisciplinariedade recorrente, buscamos encontrar um universo segmentado onde fosse possível testar a validade referencial dos resultados da pesquisa formulada.

Verificamos assim, a oportunidade representada através da publicação dos trabalhos no I Fórum sobre Segurança, Privacidade e Certificação Digital na ICP-Brasil.

O primeiro motivo agregante foi a procedência do debate, o ITI – Instituto de Tecnologia da Informação, Chave-Raiz da infra-estrutura nacional, a ICP-Brasil e a Casa Civil da Presidência da República.

O segundo motivo agregante foi a seleção específica de temáticas correlatas, mediadas por moderadores capacitados, assim distribuídos:

- a) privacidade na Infra-estrutura de Chaves Públicas – ICP = Pedro Rezende*
- b) a questão da interoperabilidade na ICP = Marco Canut*
- c) padrões de hardware na ICP = Ricardo Custódio*
- d) validade jurídica dos documentos digitais = Ricardo Thei*
- e) viabilidade econômica da certificação digital =Maurício Ghetler*
- f) padrões de segurança mínimos na ICP = Nelson Rufino*
- g) novas tecnologias aplicadas à certificação digital = Pedro Paulo Machado*
- h) auditabilidade dos softwares da ICP =João Gondim*
- i) relevância do padrão openpgp (rfc 2440) na construção de uma ICP = João Paulo Campello*
- j) crimes, provas e contraprovas na ICP = José Henrique Lima*
- k) programas de educação para técnicos e usuários na ICP = Aldo Albuquerque*

O terceiro fator agregante foi a qualidade do material levantado, determinando a possibilidade da obtenção de resultados estimáveis.

Com este universo de conteúdo passou-se a estabelecer os métodos para definição de aproveitamento dos materiais, tendo-se constatado os seguintes parâmetros de alinhamento:

QUADRO GENERALIZANTE

- a) Textos publicados para distribuírem-se por onze temáticas;
- b) Textos de autores procedentes das mais diversas categorias profissionais e formações sócio-filosóficas;
- c) Textos que não guardam linha interna de metodologia similar, nem estão obrigatoriamente presos opinativamente aos limites temáticos absolutos;
- d) Textos produzidos finalisticamente para comporem um mosaico opinativo;

QUADRO INDIVIDUALIZANTE

- a) Análise do conteúdo de quarenta e oito dos cinquenta trabalhos apresentados;
- b) Determinação de uma valoração comum, perfilando-os em igualdade;
- c) Determinação de um escore qualificado e padronizante;
- d) Determinação de quesitos para testar a validade das hipóteses deste trabalho;

4.4.2 Linha Pontual de Análise

Assim, partiu-se para a segmentação de valores que pudessem representar vínculos de conexão lógico-jurídico com este trabalho, ao passo de poder ser encontrado minimamente em todos os artigos.

Direcionou-se a análise simulando uma espécie de entrevista, onde o texto foi tomado como uma conversa com seu autor, em que seis elementos foram segmentados para a abordagem e verificação de sua ocorrência.

Como o objetivo do Fórum é uma problematização aberta de todos os elementos componentes do sistema da ICP-Brasil, supomos inicialmente que todos apresentariam sugestões diante de um quadro jurídico estável e onde os temas técnicos e os de impacto social estão ou não no corpo de uma norma jurídica de hierarquia variável.

Assim entendemos que todos os artigos, ao menos sugeriram uma tomada de postura de algum agente social ou de alguma peça do sistema, decorrendo esta análise da busca objetiva das finalidades de cada trabalho apresentado.

Como os textos não foram escritos para satisfazer diretamente as pretensões desta pesquisa, tomamo-los como uma entrevista espontânea, não relacionando aqui nem seus títulos, nem os autores, como se fossem anônimos, mas qualificados aos questionamentos.

Daí, além deste enquadramento decorrente da postura do autor, buscamos determinar nele, sua eventual postura em relação ao conteúdo deste trabalho, uma intervenção indireta, já que nenhum deles foi escrito para satisfazer o resultado desta pesquisa, daí o modelo sugerido.

Desenvolveu-se assim um conjunto de quatro opções, considerando basilarmente a existência física e jurídica da ICP-Brasil. Significa que todo o opinativo deve passar por uma análise do real, tanto legal como tecnológico e, as eventuais sugestões modificativas atingiriam uma destas variáveis, a que atribuímos números para segmentação. De um até quatro, podendo ocorrer concomitantemente.

De outro lado, para determinar a convergência dos conteúdos diante das proposições desta pesquisa, determinou-se mais dois itens, que foram numerados em seqüência dos

anteriores, como cinco e seis, e estes itens são invariavelmente atribuídos, ou um ou outro, nunca concomitantemente.

Passamos a discriminar os padrões de análise:

1 - Modificação Administrativa: Significa que o texto analisado sugeriu ou apresentou modificações que devem ocorrer na órbita regulamentar, tanto para questões de procedimentos jurídicos como tecnológicos;

2 - Modificação Legal: Significa que o texto analisado sugeriu ou apresentou modificações que devem ocorrer na órbita da lei ou de um projeto de lei;

3 – Modificação Comportamental: Significa que o texto analisado indicou que deverá haver modificação comportamental de um determinado ator social, seja o cidadão, empresa ou Estado;

4 – Modificação do Modelo Infra-Estrutural: Significa que o texto analisado indicou a necessidade de modificação no modelo operacional da PKI como um todo (jurídico e técnico) devendo ser reformulado;

5 – Se o texto coaduna-se com os conceitos jurídicos e/ou com a fenomenologia semiótica sugerida nesta pesquisa;

6 – Se o texto não se manifesta expressamente ou é amplamente favorável à continuidade do modelo e padrões aplicados na ICP-Brasil (jurídicos e técnicos)

4.4.3 Resultados Gerais Obtidos

Passamos aos resultados gerais obtidos, primeiro um quadro geral e depois por tema.

Quadro Geral = Item analisado – n°. de textos incluídos

48 textos analisados

<i>1 = 29</i>	<i>2 = 14</i>	<i>3 = 12</i>	<i>4 = 2</i>	<i>5 = 14</i>	<i>6 = 34</i>
---------------	---------------	---------------	--------------	---------------	---------------

Quadro por tema analisado: n°. do item = ocorrência por tema.

a) Privacidade e Responsabilidade na ICP: 07 textos analisados

<i>1 = 2</i>	<i>2 = 3</i>	<i>3 = 3</i>	<i>4 = 2</i>	<i>5 = 6</i>	<i>6 = 1</i>
--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

b) A Questão da Interoperabilidade: 05 textos analisados

<i>1 = 5</i>	<i>6 = 5</i>
--------------	--------------

c) Padrões de Hardware na ICP: 03 textos analisados

<i>1 = 3</i>	<i>6 = 3</i>
--------------	--------------

d) Validade Jurídica dos Documentos Digitais: 09 textos analisados

<i>1 = 2</i>	<i>2 = 4</i>	<i>3 = 5</i>	<i>5 = 2</i>	<i>6 = 7</i>
--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

e) Viabilidade Econômica da Certificação Digital: 03 textos analisados

<i>1 = 2</i>	<i>5 = 1</i>	<i>6 = 3</i>
--------------	--------------	--------------

f) Padrões de Segurança Mínimos na ICP: 03 textos analisados

<i>1 = 3</i>	<i>2 = 1</i>	<i>5 = 1</i>	<i>6 = 2</i>
--------------	--------------	--------------	--------------

g) Novas Tecnologias Aplicadas à Certificação Digital: 03 textos analisados

<i>1 = 3</i>	<i>6 = 3</i>
--------------	--------------

h) Auditabilidade do Software: 03 textos analisados

<i>1 = 2</i>	<i>2 = 1</i>	<i>3 = 1</i>	<i>5 = 1</i>	<i>6 = 2</i>
--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

i) Relevância do Padrão Open PGP na construção de uma ICP: 03 textos analisados

<i>1 = 3</i>	<i>2 = 1</i>	<i>5 = 1</i>	<i>6 = 2</i>
--------------	--------------	--------------	--------------

j) Crimes, Provas e Contraprovas na ICP: 07 textos analisados

1 = 4	2 = 4	3 = 1	5 = 2	6 = 5
--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

k) Programas de Educação para Técnicos Usuários na ICP: 02 textos analisados

3 = 2	6 = 2
--------------	--------------

4.4.4 Análise Aplicada

Passamos a analisar os resultados obtidos, aplicados assim:

a) Posicionamento diante das proposições deste trabalho – itens 5 e 6;

- convergindo para a análise crítica – item 5 = 14 textos – 29,2%
- divergindo ou não opinando à crítica – item 6 = 34 textos – 70,8%

b) Posicionamento diante do cenário geral da ICP-Brasil – itens 1,2,3,4;

- modificação administrativa – item 1 = 29 textos – 60,4%
- modificação legislativa – item 2 = 14 textos – 29,2%
- modificação comportamental – item 3 = 12 textos – 25%
- modificação infra-estrutural – item 4 = 02 textos – 4,2%

Obs: A somatória dos percentuais do item b) montam em 118,8% por que representam a inclusão de um texto em mais de um item, bem como significam a sua própria valoração diante do número geral de textos analisados.

Os resultados percentuais indicam que:

- uma ampla maioria de autores estão convergentes ao modelo atual da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira;

- uma minoria qualificada reconhece a ocorrência de contradições jurídicas e semióticas relevantes;

- Assim convergem os dados ao se relacionarem, pois a maioria influenciou a extensão de modificabilidade jurídica e técnica da ICP-Brasil, determinando-se também o conseqüente padrão:

- modificações regulamentares
- modificações legais
- modificações comportamentais
- modificações infra-estruturais

Assim a manutenção do modelo parece ser a tendência, reconhecendo-se, entretanto a necessidade gradual de modificações que não desestabilizem o processo já desenhado, incorporando-se a sociedade através de uma legislação definitiva, mas similar a atual.

Devemos considerar, contudo, que o I Fórum de Segurança da ICP-Brasil, ainda não teve seus trabalhos concluídos, inexistindo um documento final demonstrativo dos resultados obtidos.

Julgamos apropriado a continuidade do princípio instalado pelo mecanismo de fórum, que permite uma absorção politicamente simpática de conteúdos relevantes de uma viçosa comunidade, científica ou apenas técnica.

Afirmamos que a qualidade cultural dos autores dos textos analisados permite uma mensuração valorativa destes resultados, considerando a população de alto nível e especialidade observada, de forma qualificativa, pois a análise dos discursos apreendidos foram suficientes para determinarem a extensão e objetividade dos elementos validadores da pesquisa.

5. CONCLUSÃO

O trabalho realizado buscou nortear a análise de um cenário social em que, fenomenologias jurídicas institucionalizam o poder estatal através de um discurso de emergencialismo inelutável de posicionamento econômico do Estado, sobrepondo-se à liberdade civil, remediando os riscos semiológicos da ciberespacialização da ética.

Concluímos assim duas ordens de análise:

a) Geral:

- O objeto de estudo demonstrou-se viável a uma análise crítica;
- Os elementos culturais adotados para determinarem a análise, o direito em especial e a semiótica em geral, foram capazes de reconhecer a fenomenologia estudada;
- Na análise de um universo populacional qualificado permitiu a conjugação de uma pesquisa qualitativa e quantitativa com resultados suficientes a demonstrarem a hipótese geral;

b) Específico:

- A sociedade atual sujeita-se a uma tempestade informacional que torna crítico o uso da norma jurídica por técnicas institucionais;
- Através do estudo da documentação formalizadora do objeto estabeleceu-se contato com as razões materiais de instituição da ICP-Brasil;
- Demonstrou-se a inexistência de causa socialmente urgente e relevante capaz de exigir a ação legislativa do Executivo;

- Demonstrou-se a apropriação ilegítima pelo Executivo de prerrogativas Constitucionais heterônomas segundo objetivos determinantemente autônomos;
- Demonstrou-se a assimilação legalizante que as Medidas Provisórias permitem dentro da sociedade, mesmo em meio cientificamente capacitado;

As críticas ao modelo de implementação da ICP-Brasil são fundadas e indiciárias de modificação de comportamentos.

Ainda assim, o Executivo não pode se valer das Medidas Provisórias para implantar impositivamente, inexplicavelmente e inconstitucionalmente um conjunto de medidas que significam apenas um modelo particular e intestino aos seus agentes de política pública, uma clara confusão entre programática de governo e programática constitucional, prevalecendo àquela sobre esta.

Por Medidas Provisórias assim, sem sustentação de qualquer urgência relevante em suas causas, já que adotáveis mediante projeto de lei em caráter de urgência, o Estado reagiu com a Emenda Constitucional nº. 32.

O questionamento é claro, é ilegítima a ação do Executivo, porquanto ilegítimo seu veículo de edição e as causas de sua adoção.

Contudo, como afirma Foucault, “o exercício do poder não é fato bruto, um dado institucional, nem uma estrutura que se mantém ou quebra: ele elabora-se, transforma-se, organiza-se e dota-se de procedimentos mais ou menos ajustados”⁸². Eis o grande perigo.

Evidente que a tecnologia e seus desdobramentos na vida do indivíduo estabelecem novos parâmetros culturais de consumo, dos produtos e dos comportamentos, sendo a intermediação deste relacionamento um negócio rentável e mercadologicamente reservado. Bem por isto, a política de E-Gov do Governo Federal, de cunho economicizante tenha

⁸² FOUCAULT, Michel. In Tradução Parcial – “Deux essais sur le sujet et le pouvoir” – Paris, Gallimard, pag. 297 a 321.

nominado o homem comum de cidadão/cliente. Porém diante da violência institucional dos tecnocratas, morre o cidadão, vive o cliente.

A implantação de um Governo Eletrônico não corresponde ao E-Comerce em larga escala, nem a implantação do Governo físico, este já existe e sempre existirá. O conceito eletrônico introduzirá o cidadão na governabilidade, fiscalizando, propondo, votando, enfim denunciando o trato da coisa pública.

O nicho institucional e de mercado solapado pelo Presidente da República, através de seu servo mais direto, o agente da Casa Civil, prepara mais um cartório, um centro de poder outorgável, através de uma confiança tecnológica regrada por regulamento.

Se as políticas de certificação, a escolha dos padrões tecnológicos, a seleção dos parceiros executores fica a cargo do Presidente, não parece incomum, que o cerne do tema, certificação digital, fique ao encargo do Ministério da Ciência e da Tecnologia. Mesmo que não se trate exclusivamente de tecnologia, mas, sobretudo, de direito constitucional (semiótica jurídica).

Com a criação de mais um espaço reservado, instituído por nova legalidade de ocasião, ganha fôlego econômico e político o Executivo, pois que podendo licitar a terceiros a execução dos trabalhos, renova o compartilhamento privatizante de atividades essencialmente públicas e estratégicas, como é o ciberespaço.

É de todo absurdo implantar um modelo de “fé pública”, com seu corolário de confiança e segurança, base funcional da propriedade e liberdade contemporâneas, através de um mecanismo volátil, efêmero, questionável pelo Legislativo e Judiciário, infectado pela virulência da inconstitucionalidade, pois o que é provisório é passageiro e não pode ser tido em caráter definitivo.

A adoção de medida provisória é ato administrativo fundado em causas administrativas e tomada pela administração, sua força de lei é equipamento jurídico

excepcional, não é de sua essência sistêmica, portanto o Princípio Constitucional da Moralidade Administrativa⁸³ não descuida de seu exercício (CF, art. 37).

Se ao brotar de um “novo” tempo sócio-tecnológico para a administração pública, tornando-a mais eficiente, mais democrática, mais participativa, não se pode olvidar que deva também ser mais legítima, pois que se fará com a sociedade como causa e efeito

Com as mesmas armas inconstitucionais o Estado não atingirá um patamar futuro de constitucionalidade. Discursos “velhos” com roupagem de novidade não exprimem tecnologia, quanto mais dignidade social.

Mais um típico assunto público tratado com a técnica da improvisação planejada.

⁸³ LOPES, Maurício Antonio. **Ética e Administração Pública**, Editora Revista dos Tribunais, 1993. Pág. 36 - Assim, “tanto infringe a moralidade administrativa o administrador que, para atuar, foi determinado por fins imorais ou desonestos, como aquele que desprezou a ordem institucional e, **embora movido por zelo profissional invade a esfera reservada a outras funções**, ou procura obter mera vantagem para o patrimônio confiado à sua guarda. Em ambos os casos, os seus atos são infiéis à idéia que tenha de servir, pois violam o equilíbrio que deve existir entre todas as funções, ou embora mantendo ou aumentando o patrimônio gerido, desviam-no do fim institucional, que é o de concorrer para a criação do bem comum.”

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto R. et ali. 2001. “E-Governo no Brasil: Experiências e Perspectivas”. Revista do BNDES nº. 15.

In: ([http:// www.federativo.bndes.gov.br/egov/estudos.htm](http://www.federativo.bndes.gov.br/egov/estudos.htm))

BARRETO, Alexandre Serra. **Viability Policies of the Electronic Government: Brazil Facing the International Context**. In: <http://www.ijuris.org>

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia,- Uma Defesa das Regras do Jogo**. 3. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra . São Paulo. 1987.

_____. **A Teoria das Formas de Governo**. 4. ed. Brasília: Editora universidade de Brasília. 1985.

BRASIL, Angela Bittencourt. “Assinatura Digital não é assinatura formal”.

In: [http:// www. cbeji.com.br/artigos/artang02.html](http://www.cbeji.com.br/artigos/artang02.html)

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**. Coimbra: Editora. Ed limitada.1994.

CASTORIADIS, Cornelius. **A Instituição Imaginária da Sociedade**. 3. ed, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra. 1982.

CASTRO, Aldemário Araújo. **Documento Eletrônico e a Assinatura Digital - uma visão geral**. In: www.direitonaweb.adv.br – anoI, 13ª.ed,2002.

CHIESA, Clélio. **O Regime Jurídico Constitucional das Medidas Provisórias**. Curitiba: Juruá Editora. 1996.

CLARKE, Roger. **Concentioned Public Key Infra Structure: An Artefact III-Fitted to the Needs of the Information Society**. In: <http://www.anv.edu.av/people/Roger.Clarke/II/PKI Misfit.html>. 2000.

CLÉVE, Clémerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista do Tribunais. 2000.

COELHO, Luis Fernando. **Teoria Crítica do Direito**. Curitiba: Editora HDV. 1987.

_____ **Introdução à Crítica do Direito**. Curitiba: Editora HDV. 1983.

COMPARATO, Fábio Konder. **O Poder de Controle na Sociedade Anônima**. 2. ed. São Paulo: Ed. RT. 1977.

_____ **A Proteção do Consumidor: Importante Capítulo do Direito Econômico**. In: Revista de Direito Econômico, nº. 15, Editora Revista dos Tribunais, 1974.

CUSTÓDIO, Ricardo Felipe. **Análise Crítica da ICP-Brasil : Resposta a Consulta Pública**. Laboratório de Segurança da Computação (LABSEC), UFSC. Florianópolis, 2001.

DEMCHACK, C.C et ali. 1998. **Reflections on Configuring Public Agencies in Cyberspace: a Conceptual Investigation**.

_____ et ali. **Webbing Governance: National Differences in Constructing the Face of Public Organizations**.

In: (<http://www.worldbank.org/wbiep/decentralization/Library13>)

De Plácido e Silva. **Vocabulário Jurídico**. 11. ed. Editora Forense. Vols. I,II, III e IV. 1989.

Dois Anos de Governo Eletrônico – Balanço de Realizações e Desafios Futuros. Comitê Gestor do Governo Eletrônico - Secretaria Executiva. 2002.

In: ([http:// www.federativo.bndes.gov.br/egov/estudos.htm](http://www.federativo.bndes.gov.br/egov/estudos.htm))

Electronic Government – Information Technologies and the Citizen.

In: ([http:// www.parliament.uk/post/EGOV.htm](http://www.parliament.uk/post/EGOV.htm))

ECO, Umberto. **Viagem na Irrealidade Cotidiana**. Editora Nova Fronteira S.A. São Paulo, 1984.

ENTERRIA, Eduardo Garcia de et ali. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1991.

FERRAZ JR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

GALBRAITH, John Keneth. **O Novo Estado Industrial**. 2. ed. São Paulo: Editora Nova Cultura. 1985.

GIDDENS, Anthony. **A Estrutura de Classes nas Sociedades Avançadas**. Zahar Editores. 1975

LOPES, Maurício Antonio. **Ética e Administração Pública**, Editora Revista dos Tribunais, 1993.

HALDENWANG, Christian Von. **E-Government – na Approach to State Reform in Developing Countries**. Briefing Paper – German Development Institute. 2003.
In: ([http:// www.federativo.bndes.gov.br/egov/estudos.htm](http://www.federativo.bndes.gov.br/egov/estudos.htm))

HOESCHL, Hugo Cesar. **Elementos para aplicação de inteligência artificial no direito**. In: **Tecnologia da Informação Jurídica**. 1ª.ed: Rocket Librarian, 2000.

_____. **Aspectos constitucionais da Lei 9.296/96**. In: **Direito, informática e sociedade**. Ed. Fundação Boiteux, Florianópolis 2000. Pág.248.

_____. **A legislação brasileira sobre telemática**, 2000, v.1.

_____. **Sistema Olimpo: Tecnologia da informação jurídica para o Conselho de Segurança da ONU**. 1ª.ed. Rio de Janeiro. Editora Papel Virtual, 2002, v.1

_____. **A telemática e os direitos de sétima dimensão**. Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados. São Paulo:1999, v.174, p.9-14,1999.

_____. **As quatro faces do impacto da tecnologia da informação sobre o direito – partes 1 a 4**. Webtexto. Florianópolis: Digesto/Ijuris, 1999.

_____. et ali, **Semiotic Approach for the Design of adaptive Graphical User Interfaces Using Universal Network Language**. In: International Conference on Universal Knowledge and Language, 2002, Goa. Proceedings of the International Conference on Universal Knowledge and Language. Genebra: UNDFL, 2002.
V1. (<http://www.cfilt.iitb.ac.in/icukl2002/papers/index-of-papers.html>)

_____. **Cenário Evolutivo. Questões críticas: o futuro do Governo Eletrônico**. Revista Consultor Jurídico. São Paulo, 2002.

_____. et ali. **An Intelligent Search Engine For Electronic Government Applications**.
In: <http://www.ijuris.org>

HOVER, Aires José. **“Validade Jurídica de Documentos Eletrônicos Assinados com Infra-Estrutura Diferente da ICP-Brasil”**. In: buscalegis.ufsc.br . 2003.

IGNACZACK, Luciano. **Um Modelo de Infra-Estrutura de Chaves Públicas Para Uso no Brasil Utilizando Aplicativos Com Código Fonte Aberto**. Dissertação de Mestrado. Laboratório de Segurança da Computação (Labsec), UFSC. Florianópolis. 2002.

LA PORTE, T.M., et ali.2000. **Democracy and Bureaucracy in the Age of the Web: Empirical Findings and Theoretical Speculations**.

In: (<http://www.worldbank.org/wbiep/decentralization/Library13>)

Lei Modelo da UNCITRAL.

In: (http://www.direitonaweb.adv.br/legislacao/legislacao_internacional/Lei_Modelo_UNCITRAL.htm)

LOPES, Maurício Antonio. **Ética e Administração Pública**, Editora Revista dos Tribunais, 1993.

MATTELART, Armand. **Comunicação Mundo – História das Idéias e das Estratégias**. 2. ed. Petrópolis-RJ: Editora Vozes Ltda. 1994.

MARCANCINI, Augusto Tavares da Rosa. “**A Certificação Eletrônica na Legislação Brasileira.**” In: Revista Digital da Prefeitura Municipal de São Paulo, nº. 01. 2002.

_____ et ali. **Novos Ventos Digitais**. Publicado no Jornal do Comércio. Coluna Segurança, Bits e Cia. Em 13/20/27/02/2003.

_____ “**O Documento Eletrônico Como Meio de Prova**”.

In. ([http:// www.buscalegis.ccj.ufsc.br/arquivos/artigos.htm](http://www.buscalegis.ccj.ufsc.br/arquivos/artigos.htm))

MARÇAL, Heitor. **O Poder Nacional dos Países Subdesenvolvidos**. 2. ed. Instituto Nacional do Livro. 1983.

Mapa da Exclusão Digital. Fundação Getúlio Vargas. 2003.

In: ([http:// www.federativo.bndes.gov.br/egov/estudos.htm](http://www.federativo.bndes.gov.br/egov/estudos.htm))

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Perfil Constitucional das Medidas Provisórias**. In: Revista de Direito Público. São Paulo: Revista dos Tribunais. Ano 23. N. 95. Julho/Setembro de 1990.

MEKHILEF, Mounib et ali. **European Guide to Good Practice Knowledge Management**. 2003. In: ([http:// www.federativo.bndes.gov.br/egov/estudos.htm](http://www.federativo.bndes.gov.br/egov/estudos.htm))

NASCIMENTO, Milton Moreira do. **Opinião Pública e Revolução**. São Paulo: Editora Nova Stella/Editora Universidade de São Paulo. 1989.

NOVAES, Adauto et ali. **A Crise da Razão**, organizado por Adauto Novaes. Rio de Janeiro: Ed. Minc/Funarte e Companhia das Letras. 1996.

PEIRCE, Charles Sanders. **Semiótica**. São Paulo: Editora Perspectiva S.A. 1983.

PRUEITT, Paul S. **Foundations for Knowledge Science in the 21st. Century**.

In: <http://www.peirce.org/writings.html>

REZENDE, Pedro Antonio Dourado. **The Possibles Laws On Digital Electronic Signature On The Proposed UNCITRAL Model**. Brasília. 2001.

_____ **Certificados Digitais, Chaves Públicas e Assinaturas. O que são, como funcionam e como não funcionam**. In: Observatório da Imprensa em 05/09/2000. E-notícia: “Internet, rigor e falácia.”

_____ **Sobre Entidades Certificadoras, Assinaturas Eletrônicas e Projetos de Lei**. Palestra proferida no I Congresso Mineiro de Direito na Informática.

_____ **Internet e Outras Redes, Riscos na Tecnologia e Modelos**. Apresentado no II Simpósio de Segurança na Informática, no Instituto de Tecnologia da Aeronáutica (ITA) em 25/10/2000.

_____ **Sobre a Criação da ICP-Brasil**. In: Observatório da Imprensa em 22/08/2001.

_____ **As Possíveis Leis de Assinatura Digital no Brasil**. Brasília, 2000.

_____ **Assinaturas Eletrônicas e Seus Riscos**. In: Jornal do Brasil de 06/07/2000.

_____ **Relatório Técnico no Seminário de “Certificação Digital da ANOREG”**. 2002

Todos In: <http://www.cic.unb.br/docentes/Pedro/Pedro.html>

: <http://www.cic.unb.br/docentes/Pedro/segdadtop.htm>

RIBEIRO, Marcelo Stopanovski et ali. **Knowledge-Based System Applied on the Previous Consent os Brazilian National Defense Council**. In: <http://www.ijuris.org>

ROUSSEAU, Jean Jaques. **O Contrato Social**. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora Ltda. 1989.

Salvaguarda de Assuntos Sigilosos: Proteção ao Conhecimento. Legislação Vigente. Série Coletânea de Legislação v.4. Agência Brasileira de Inteligência – ABIM, Brasília 2003.

SILVESTRE, Fábio André Chedid. **O Governo On-Line como Pressuposto do Exercício da Cidadania**. Capítulo do E-book “Tecnologia da Informação Jurídica”. www.ijuris.org .

Sociedade da Informação no Brasil –Livro Verde. Ministério da Ciência e Tecnologia. 2000.

In: ([http:// www.federativo.bndes.gov.br/egov/estudos.htm](http://www.federativo.bndes.gov.br/egov/estudos.htm))

STONE, I.F. **O Julgamento de Sócrates**. 3ª. Reimpressão. Editora Companhia das Letras. São Paulo. 1988.

VIDAL, Florence. “**Problem Solving – Metodologia Geral da Criatividade**”. Bestseller Importadora de Livros S.A . São Paulo. 1973.

WIENER, Norbert. **Cibernética e Sociedade – o uso humano de seres humanos**. São Paulo: Ed. Cultrix Ltda. 1954.

WILECKE, Robert et ali. **Scientific Spreading on Electronic Government**.

In: <http://www.ijuris.org>

ZIMATH, Patrícia Mascarenhas Bonina et ali. **E-Government and Citizenship**.

In: <http://www.ijuris.org>

I Forum sobre Segurança, Privacidade e Certificação Digital:

Discriminação temática segundo apresentação dos organizadores–

*a) **privacidade na Infra-estrutura de Chaves Públicas - ICP;***

CARNUT, Marco. “**Certificados Digitais Pseudônimos: Identificação Segura e Privacidade são Compatíveis**”.

PIETRACCI, Luciano. “**Privacidade nos Serviços de Internet de Atendimento ao Contribuinte**”.

ATHENIENSE, Alexandre Rodrigues. “**A Privacidade na ICP-Brasil**”

REZENDE, Pedro Dourado. “**Responsabilidades e Escolhas num Mundo de Chaves Públicas**”.

PAIVA, Mario. **“A difusão de informações judiciais na internet e seus efeitos na esfera trabalhista”**.

PAIVA, Mario. **“O Monitoramento do Correio Eletrônico no Ambiente de Trabalho”**.

PAIVA, Mario. **“Responsabilidade Civil do Estado por danos provenientes de veiculação de dados nos sites dos Tribunais”**.

b) a questão da interoperabilidade na ICP;

MENKE, Fabiano. **“Considerações sobre a interoperabilidade aplicada à Infra-Estrutura de Chaves Públicas”**.

VICECONTI, Carlos Aberto Vilches. **“Da Necessidade de Padrões para Assinaturas Digitais e Documentos Assinados Digitalmente”**.

ALLEMAND, Marcos. **“Interoperabilidade – Condição para o Sucesso dos Serviços de uma ICP”**.

NETO, Paulo Octaviano Diniz Junqueira. **“A Interoperabilidade da ICP-Brasil como Fator de Inclusão Digital”**.

BALASSIANO, Maurício Schueftan. **“A Importância da Interoperabilidade no Avanço da Certificação Digital”**.

c) padrões de hardware na ICP;

POSSEBON, Rinaldo. **“Padrões de hardware na ICP”**.

RAMIREZ, Marcio Roberto. **“Padronização. Palavra nova ou velha conhecida?”**.

CUSTÓDIO, Ricardo Felipe. **“Padrões de Hardware na Infra-Estrutura de Chaves Públicas – ICP”**.

d) validade jurídica dos documentos digitais;

BLUM, Renato M.S. Ópice. **“A Certificação Digital e o Direito”**.

PEREIRA, Cléber Bidegain. **“Confiabilidade dos Documentos Digitais na Odontologia”**.

PASSOS, Francisco Nei Cunha dos. **“Direito Notarial, Privacidade e Segurança Jurídica em um Ambiente ICP”**.

CORADINI, Evandro. **“O que falta na MP 2.200-2”**.

COSTA, Marcos da. **“Validade jurídica e valor probante dos documentos eletrônicos”**.

MACHADO, Ulisses. **“A validade jurídica do documento eletrônico”**.

OTTONI, Marcia Benedicto. **“Validade Jurídica dos Documentos Digitais”**.

VIEIRA, Marcio dos Santos. **“Contribuição para o estudo da assinatura digital e do funcionamento da criptografia”**.

PAIVA, Mário. **“Contratos Eletrônicos”**.

e) viabilidade econômica da certificação digital;

HADDAD, Marcelo Mansur. **“O fator econômico como razão de exclusão digital”**.

SOUZA, Carlos Mariano Vieira de Oliveira. **“Certificação Digital – Visão Mercado/Estruturação de estudos para analisar a viabilidade econômica da certificação digital”**.

GUELFÍ, Adilson Eduardo et ali. **“Um Sistema de Autenticação Remota Baseado em Senha para Transações Eletrônicas Seguras”**.

f) padrões de segurança mínimos na ICP;

NETO, Oscar Zucarelli. **“Padrões de segurança mínimos na ICP”**.

COSTA, Marcos da. **“Segurança Jurídica e Tecnologia na ICP”**.

ROCHA, João Paulo Lara et ali. **“Aspectos de segurança lógica e organizacional na ICP”**.

g) novas tecnologias aplicadas à certificação digital;

FONSECA, Sergio Leal da. **“Proposta CertiSign para uso de Novas Tecnologias no ambiente ICP-Brasil”**.

COSTA, Vanessa et ali. **“Protocolação Digital de Documentos Eletrônicos”**.

ROMAGNOLI, Giuseppe dos Santos. **“Biometria e Smartcards na Proteção de Certificados Digitais”**.

GUELFY, Adilson Eduardo et eli. **“Um Sistema de Autenticações Remota Baseado em Senha para Transações Eletrônicas Seguras”**.

h) auditabilidade dos softwares da ICP;

MANGIAVACHI, Iêda Polessa. **“Auditabilidade dos softwares na ICP”**.

PORTO, Carlos Eduardo Corrêa et ali. **“Auditabilidade dos softwares”**.

SANTOS, Roberval de Jesus Leone. **“Confiabilidade das entidades integrantes da ICP-Brasil”**.

i) relevância do padrão openpgp (rfc 2440) na construção de uma ICP;

MARCACINI, Augusto Tavares da Rosa. **“Padrões de certificação e verdade dos fatos”**.

LUZ, Clarissa Pinto da, et ali. **“Utilização do OpenPGP como ICVP para empresas”**.

SILVA, Lino Sarlo da. **“A fragilidade do padrão OpenPGP para o comércio eletrônico”**.

j) crimes, provas e contraprovas na ICP;

NETTO, Gilberto de Oliveira. **“A certificação digital como um dos elos da segurança no ambiente de Internet”**.

MARCACINI, Augusto Tavares da Rosa. **“Identificação do Titular das Chaves e Análise das Possíveis Falsidades em uma ICP”**.

RAMIREZ, Marcio Roberto. **“Fatores importantes para viabilizar o uso dos Certificados Digitais”**.

TERADA, Routh et ali. **“Vulnerabilidade do RSA”**.

SILVA, Lino Sarlo da. **“Mantendo em lugar seguro suas provas e contraprovas digitais”**.

FOINA, Ariel G. et ali. **“O documento eletrônico como prova de crimes: as questões do Cibercrime e da rede para o Direito Penal e seu Processo”**.

PAIVA, Mario. **“Delitos Virtuais”**.

k) programas de educação para técnicos e usuários na ICP.

TUPINAMBÁ, Regina Salles. **“Programa de educação para técnicos e usuários na ICP”**.

HADDAD, Marcelo Mansur. **“A questão da responsabilidade por falhas na assinatura digital”**.

PAIVA, Mario. **“O Apartheid Digital”**.